Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2018



Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2018

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2018



Servicio Paz y Justicia - Uruguay



Servicio Paz y Justicia - SERPAJ Uruguay
Joaquín Requena 1642
Tel. (+598) 2408 5301
serpajuy@serpaj.org.uy

Impreso en Uruguay

Derechos Humanos en el Uruguay
Informe 2018
Montevideo, Uruguay

ISBN: 978-9974-564-46-6



Esta publicación fue apoyada por la Fundación Rosa Luxemburgo con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)

Las opiniones vertidas en este informe son de absoluta responsabilidad de los autores.



SERPAJ en homenaje a

quienes a lo largo de estos 30 años han colaborado generosamente
con su saberes, su militancia, sus oficios, sus profesiones y su compromiso
para que cada página de estos informes, ofreciera un aporte responsable.

Cada análisis, relato, investigación, fotografía o testimonio
pretende aportar elementos y fundamentos para reflexionar,
para comprometernos en definir y defender que sociedad
y que continente queremos ayudar a construir.

Nuestro sentido y profundo agradecimiento.

Consejo Editor

Laura Bálsamo, Miguel Scapusio, Mariana Mosteiro, Andrea Sorondo, Ana Aguerre

Derechos civiles y políticos

Henry Trujillo, Damián de los Santos, Antonela Pumar, Agustina Rodríguez, Manuela Abrahan, Mariana Risso, Milton Romani Gerner, Matilda Ciganda, Manuela S. Methol, Mariana Mosteiro Vaselli, Luis Eduardo Morás, Rodrigo Rey, Colectivo Entre, Sudestada.

Derechos económicos, sociales y culturales

Martín Couto, Raúl Zibechi, Gabriela Pérez Machado, Diego Silva Balerio, Casa Bertolt Brecht, Sandra Leopold Costábile, Carolina González Laurino, Ximena Baráibar Ribero, Laura Paulo Bevilacqua, María Selva Ortiz, Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida, Sudestada, Valeria España, Cristina Prego Tramuja, Andrea Tuana, Coordinadora de Feminismos, Cecilia Baroni, Mónica Giordano, Miguel Scapusio, Walter Atilio Ferreira, Secretaría de Discapacidad del PIT-CNT, Delfina Martínez, Karina Núñez Rodríguez, CAinfo, Rodrigo Barbano, Tejido a Mano.

En aras de la memoria…

Ademar Olivera, Efraín Olivera.

Anexo Legislativo

Laura Bálsamo

Diagramación

Equipo de diseño de Tradinco S.A.

Fotografía de tapa

Santiago Mazzarovich

Fotografías de interior

Abraxas, Agustín Fernández, Colectivo Rebelarte, Juan Hoppe, Lucía Melgarejo, Martha Passeggi, Mauro Tomasini y Santiago Mazzarovich

Introducción

América Latina está asistiendo al resurgimiento de corrientes autoritarias y antidemocráticas. Así lo muestran los resultados de las elecciones en varios países de la región y particularmente en Brasil, donde el candidato electo lo hizo en base a un discurso fascista, homófobo y racista.

El auge del autoritarismo, que ha sido históricamente patrimonio de las derechas, se ve contrastado hoy por gobiernos que amparándose en una retórica de izquierda, ejercen al igual que los primeros, prácticas autoritarias y represivas ante la imposibilidad de resolver sus profundas crisis políticas y económicas.

Dentro de los argumentos más comunes, se apela a la "mano dura" para resolver los temas de la delincuencia y la inseguridad y junto a éstos, se esgrime el del "combate a la corrupción".

De esta manera se consolida a su vez, la reproducción y exacerbación de otras formas de violencia, como la tortura, el "gatillo fácil" y las limitaciones a las libertades individuales y colectivas, resucitando viejos paradigmas. En este *estado de excepción,* los tribunales de justicia se convierten en actores políticos, dejando en el desamparo a las víctimas de ayer y de hoy.

Las políticas que promueven el miedo, la violencia y el odio al diferente, van ganando terreno mediante la deliberada distorsión de la realidad y la utilización -entre otras modalidades- de "fake news", difundidas profusa y planificadamente a través de las redes sociales.

Tal vez el caso más emblemático de esta situación sea el asesinato en Brasil de Marielle Franco por agentes de las fuerzas de seguridad del Estado, pero no debemos olvidar que en nuestra América se ha convertido en moneda corriente el asesinato y la represión de militantes sociales, organizaciones de mujeres, periodistas, y líderes campesinos y estudiantiles.

Por todo esto es necesario advertir los riesgos a los que nos expone el "vaciamiento" de lo político y de lo social, ya que fueron éstos los principales sostenes de la convivencia democrática de nuestras sociedades.

En Uruguay, los discursos de algunos candidatos se mimetizan peligrosamente con los planteos de los nostálgicos voceros de las Fuerzas Armadas, con el riesgo de retrotraer a nuestro país a los aciagos tiempos donde los derechos se desconocían.

Frente a ello, queda la apuesta a la reflexión, al pensamiento crítico, al trabajo colectivo y a la movilización de todos los actores sociales. Y a la Memoria, para evitar repetir los terribles hechos de pasado.

Derechos Civiles y Políticos



Foto: Juan Hoppe

Memoria e impunidad



Foto: Lucía Melgarejo,

Atentados, exabruptos y pensiones militares: la continuación de la historia durante el año 2018

Henry Trujillo[1]

Como ha sido habitual desde el fin de la dictadura, a lo largo del año 2018 se reiteraron declaraciones y acciones de militares en actividad y retirados que marcan intervenciones más o menos abiertas en la vida política del país y manifiestan concepciones marcadamente antidemocráticas, al menos de un segmento relevante de la oficialidad en retiro.

Sobre todo, tres tipos de eventos pueden ser señalados[2]: los atentados a placas y monumentos a la memoria, las declaraciones de militares retirados, que entre otras cosas han intentado legitimiar de nuevo el golpe de Estado y la dictadura, y los acontecimientos que rodearon a la reforma (o intento de reforma) del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (más conocido como Caja Militar). Sin duda, este último fue el tema principal y explica que el centro del discurso militar no ha estado tanto esta vez en la oposición a los juicios a militares por violaciones de derechos humanos durante la dictadura, sino en la defensa corporativa. Pero en todos los casos, en el trasfondo de los debates emerge de nuevo la lucha por imponer una definición del pasado reciente.

Atentados y exabruptos

Entre junio y octubre de 2018 se registraron diversos atentados a Marcas de la Memoria (placas conmemorativas de hechos de violencia contra derechos humanos en la dictadura) ubicadas en el Centro General de Instrucción para Oficiales de Reserva, en el Hospital Militar, en las cercanías del Penal de Libertad, en el callejón de la Facultad de Derecho, y en la Rambla 25 de Agosto. También fue vandalizado el Monumento Memorial en Recordación de los Detenidos Desaparecidos, en el Cerro. En general, se trató de atentados con pintura, aunque en algún caso se trató del robo de la placa. A fines de junio fue identificado como autor de dos de estos atentados un Coronel retirado. Aunque en principio fue un solo arresto, la multiplicidad de acciones sugiere que otros individuos podrían estar involucrados, y aunque no necesariamente exista una organización, muestra -como han opinado referentes de organizaciones de derechos humanos- la existencia de un “clima” de intolerancia que da muestras de hacerse más denso.

Como en años anteriores, los directivos de los clubes sociales insistieron en declaraciones públicas reivindicando o justificando los hechos de la dictadura, pero posiblemente

[1] Escritor y sociólogo.

[2] A esto se debería sumar la confirmación del espionaje militar en democracia, que es objeto de otro capítulo.

el más llamativo fue el realizado por el presidente del Centro Militar, el coronel retirado Carlos Silva Valiente. Se trató de un discurso particularmente radical, incluso considerando que miembros de esa institución se contaron entre los militares más comprometidos con el régimen militar (incluyendo a Gregorio Álvarez). Entre muchas otras cosas, Silva negó que en Uruguay haya democracia, negó que Álvarez hubiera sido un dictador y que la dictadura fuera una dictadura (habría sido consecuencia de "un vacío de poder"). Se declaró partidario "de la cultura occidental y cristiana, y del orden natural", acusó a "los grandes centros de poder" de generar conflictos entre países, vinculándolos al Foro de San Pablo y al ISIS, elogió a Bolsonario, y finalmente sugirió que la gente le pide a los militares que vuelvan (Montevideo Portal, 11/10/2018).

Las consideraciones sobre la dictadura y el desprecio hacia los homosexuales fueron los principales elementos que motivaron a que organizaciones de Derechos Humanos presentaran una denuncia penal ante la Fiscalía de la Nación, debido a una posible apología del delito e incitación al odio[3]. Como suele suceder en estos casos, no es sencillo decidir cuál es la forma adecuada de reaccionar, ya que muchas veces los exabruptos son deliberados (el periodista afirma que "él sabe que sus dichos causarán revuelo, pero no le importa"). Es posible que, parte del éxito de Bolsonaro, como el de Hitler en su momento, sea atribuibile al aura de autenticidad que se obtiene al decir disparates e insultos. De todos modos, si no es mediante la judicialización, no hay herramientas claras para enfrentar ese tipo de discurso en un contexto en el que la esfera de la opinión pública parece deteriorada y las mentiras se han transformado en arma política.

La reforma de la "Caja Militar"

El tercer tema ha sido la discusión sobre la reforma del Servicios de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, conocido como Caja Militar. La idea de reformar este servicio ha estado en la agenda desde la reforma previsional de 1996, al igual que la de otras cajas paraestatales y estatales, pero era la única que permanecía sin modificaciones.

En consecuencia, la Caja Militar ha llegado a representar un costo muy alto para el Estado -casi quinientos millones de dólares anuales- que además estaban muy concentrados en los segmentos más altos de ingresos, correspondientes a los grados superiores de la oficialidad (en ocasiones, esas jubilaciones cuadriplican las prestaciones más elevadas pagadas por el Banco de Previsión Social). En contrapartida, se pagan jubilaciones muy bajas al personal subalterno retirado. Además, el régimen incluía otras facilidades, como la posibilidad de un retiro temprano que permitía continuar la vida activa sumando ingresos a la jubilación obtenida. Los críticos del sistema veían en esto supervivencias de los privilegios que el régimen militar había otorgado a la corporación[4]. Pero incluso quienes no lo ven así aceptan que el déficit ocasionado por la Caja Militar es insostenible.

[3] La Diaria, 20/10/2018.

[4] Sin embargo, algunas de estas ventajas fueron aprobadas luego de 1985.

Sin embargo, los proyectos para reformar el sistema no se habían concretado hasta el momento. En 1996 se había estudiado uno a continuación de la reforma del sistema previsional general. Este proyecto incluso había sido apoyado por el entonces director del servicio, el coronel Mario Frachelle. En un acto realizado en el Centro Militar a comienzos de 1997, el jerarca exhortó, tras reconocer que el déficit que ya tenía la Caja Militar era "insoluble", a apoyar la iniciativa, ya que las otras cajas a reformar (incluida la policial) "tienen una capacidad de disuasión y de lobby que no la tenemos nosotros" (Búsqueda, 16/01/1997). Casi fue una profecía invertida.

Luego, el tema había vuelto a la agenda al menos una vez en 2002, sin consecuencias. En el año 2011 el gobierno de José Mujica volvió a ponerlo sobre la mesa, en articulación con una reforma de mayor envergadura del conjunto de las Fuerzas Armadas, pero estos proyectos nunca salieron del papel.

La pérdida de dinamismo de la economía y el crecimiento del déficit fiscal fueron seguramente los principales motivos que impulsaron al gobierno a acelerar la reforma del servicio de pensiones militares en 2016, aun cuando solo tendría consecuencias fiscales perceptibles no antes de una década. Pese a ello, como cualquier otra alteración de criterios acerca de la distribución de recursos de protección social, trajo aparejado un intenso debate. Hasta allí, no había nada de particular. Sin embargo, las intervenciones públicas de los militares mostraron algunas características idiosincráticas. Estas características peculiares merecen ser repasadas, porque hablan de la relación compleja que las fuerzas armadas mantienen con el Estado y el resto de la sociedad, no solo en Uruguay, sino en toda América Latina.

Militares, partidos, y un Estado de Derecho a medias

La característica más importante mostrada por la resistencia a la reforma de la Caja Militar es que los mandos militares en actividad asumieron explícita y públicamente funciones de representación corporativa. Al hacerlo, cuestionaron no solo la iniciativa sino a los propios ministros, particularmente al ministro de Trabajo y Seguridad Social, Ernesto Murro.

A comienzos de setiembre el comandante en jefe del Ejército, Guido Manini Ríos, hizo declaraciones donde manifestaba que Murro "no estaba bien informado" al afirmar que la reforma sería beneficiosa y gradual para los efectivos militares, y declaró que tenía la obligación de hacer esa crítica como "jefe" de todos los soldados. Esta declaración incurría en una clara violación normativa -aunque hubo contradicciones respecto a si se definía como una contravención al artículo 77 de la Constitución o como un apartamiento al Reglamento de Faltas de la fuerza. Posiblemente estas dudas estuvieron vinculadas al hecho de que el gobierno discutió si debía ser destituido o solamente sancionado. Al parecer, la propuesta de destitución fue abandonada debido a la intervención de la vicepresidente Lu-

cía Topolanski, siguiendo la línea del sector liderado por el ex presidente José Mujica. Finalmente, Guido Manini Ríos fue sancionado con 30 días de arresto a rigor.

No era la primera vez que este tipo de desacato se producía desde los comandantes en jefe, o funcionarios militares en ejercicio de cargos públicos. De hecho, el gobierno del partido Nacional enfrentó, en el año 1992, reclamos de más de 400 oficiales en retiro y actividad pidiendo la destitución del Ministro de Defensa, Mariano Brito. Por supuesto, eso fue mínimo en comparación con la casi sublevación que el mismo gobierno experimentó a raíz del caso Berríos. Más cercano en el tiempo, en 2006, durante el primer período de gobierno del Frente Amplio, el presidente Vázquez había destituido al general Carlos Díaz, a raíz de una reunión inconsulta con el ex presidente Julio María Sanguinetti y el ex ministro de defensa Yamandú Fau[5]. También durante el gobierno de José Mujica se habían producido pronunciamientos, esta vez del general Bonilla, con relación a los procesamientos de militares por delitos durante la dictadura, que fueron sancionadas por el Ministerio de Defensa Nacional[6] (aunque después el Ministro Fernández Huidobro se preocupó de aclarar a la prensa que estaba de acuerdo con el contenido de esos dichos).

En esta ocasión el pronunciamiento de Manini obtuvo un fuerte respaldo de connotados dirigentes de la oposición, en especial del Partido Nacional[7], que aprovecharon la sanción para cuestionar al gobierno. Incluso el intendente de Cerro Largo anunció que iría al aeropuerto a recibirlo -Manini estaba en el exterior en el momento en que supo de la sanción- y que lo haría con la misma actitud con la que había ido a esperar a "Wilson"[8].

Más allá del obvio oportunismo de algunos dirigentes, no hubo prácticamente ausencia de consideraciones de índole institucional de parte de los miembros de la oposición[9]. El problema se puede ver más grave si se piensa que las divisiones también eran bastante evidentes dentro del partido de gobierno, donde, además de que la vicepresidente abogó a favor de una sanción más leve, el ex presidente Mujica declaró que creía *"que el presidente estuvo bien pero el comandante también estuvo bien"*[10]. La extrema ambigüedad de la afirmación no parece hacer otra cosa que reflejar las dudas presentes en la izquierda acerca de cómo enfrentar una potencial insubordinación, así como la particular relación que los principales referentes del Movimiento de Participación Popular han desarrollado con los militares.

[5] Años después, José Bayardi opinó que esta destitución había sido un error (Búsqueda, 22/4/2010). Tal vez el recuerdo de este hecho haya influido en la decisión tomada.

[6] Aunque Bonilla era, en ese caso, jefe del Estado Mayor de la Defensa, y no ocupaba un cargo de carrera.

[7] Programa En Perspectiva (https://www.enperspectiva.net/en-perspectiva-programa/titulares/noticias-del-martes-11-setiembre-2018/)

[8] El Observador, 11/9/2018.

[9] Lacalle Pou reconoció que la sanción era potestad del presidente, pero que entendía que las declaraciones de Manini no la ameritaban (La Diaria, 11/9/2018).

[10] Montevideo Portal, 14/9/2018.

Se debe tener en cuenta que uno de los argumentos a favor de Manini podría ser que, al tomar a su cargo la representación corporativa de las fuerzas armadas, podría estar quitando legitimidad a los grupos de militares reunidos en "logias" o en foros informales y redes sociales. De acuerdo a estos argumentos, esos grupos estarían sosteniendo posiciones más radicales y acusando a los oficiales superiores de no "defender" adecuadamente a las fuerzas armadas, y en especial al personal subalterno. Esta situación, donde el comando operativo debe mantener la verticalidad del mando pero al mismo tiempo obedecer al gobierno, ha sido reiterada a lo largo de las tres décadas posteriores a la dictadura.

De hecho, los clubes y centros sociales de retirados de distintas armas suelen tener una retórica mucho más descarnada, y en esta ocasión también ocurrió así. El presidente del Centro Militar, en la citada entrevista y en otras declaraciones, también se refirió al tema pero con términos directamente insultantes hacia los ministros del gobierno. En paralelo, el diario El País difundió un documento atribuido a "altos mandos" del ejército en respaldo a Manini, en donde se acusa al gobierno de hipocresía y tergiversación de hechos. El artículo del país termina haciendo referencia a la ejecución de la marcha *Tres Árboles* en el cierre de la Rural -lo que miembros del partido de gobierno entendieron como una acción deliberada-, y atribuye las acusaciones a los "enemigos" del ejército, al igual que lo habían hecho los militares retirados.

Derrota del gobierno, pero no solo

El año se cierra con un resultado favorable a la corporación militar, que logró quitar a la reforma sus aristas esenciales, al punto que el diputado frenteamplista Alejandro Zavala declaró que el proyecto no los incluía, y lo votaban por disciplina[11]. Pero más importante que las consecuencias fiscales -por supuesto muy relevantes- es el empoderamiento de los grupos más duros y conservadores de la sociedad.

Una primera pregunta a hacerse es respecto a las fuentes del poder de estos grupos. No parece lógico atribuirlo a la posesión de armas -aunque seguramente tampoco haya que despreciar ese hecho- sino más bien a un conjunto de otros elementos. Tal vez convenga recordar que el poder no solo se puede definir como la capacidad de imponer acciones a otros, sino también como la capacidad de impedir que otros impongan acciones, lo que significa mantener la conducta propia como algo impredecible. A su vez, esta capacidad requiere del control de espacios de decisión propios. Así, un primer elemento de poder, más que las armas mismas, son los recursos que las fuerzas armadas manejan: personal, vehículos, equipamientos, hospitales, edificios, regulación de la navegación aérea, y por supuesto, el propio sistema de retiros. Así, se podría interpretar la resistencia a permitir la intervención civil en estas áreas no tanto como con el objetivo de mantener algunos privilegios, tales como jubilaciones altas, sino el de mantener la amplitud de los espacios controlados.

[11] Portal 180 (www.180.com.uy; 18/10/2018).

A su vez, la defensa corporativa se enlaza con un relato de los hechos del pasado (desde el golpe de estado a los delitos de lesa humanidad cometidos en forma paralela) que insiste en reivindicarlos, justificarlos o minimizarlos. Con variantes, el relato gira alrededor de la idea de la agresión sobre el ejército. Este relato legitima los reclamos corporativos, y a la vez se reproduce con ellos. La complicada (y muchas veces conflictiva) red de vínculos formales e informales entre militares retirados y activos, sirve de soporte objetivo a esa forma de representación del mundo, al generar un microambiente donde los actores comparten una visión común sobre sí mismos y el país.

De todos modos, esto no sería suficiente de no ser por el apoyo que sectores de la oposición y algunos representantes del Frente Amplio -particularmente el diputado Darío Pérez- dieron a esos reclamos. Fuera por oportunismo o por convicción, frente a la presión militar las elites políticas no se mantuvieron unidas en el respaldo a las instituciones. Sin embargo, no parece que esto sea un hecho nuevo en la historia reciente. Por el contrario, los vínculos entre oficiales y sectores políticos han politizado a las fuerzas armadas a lo largo de la historia, y le han asegurado apoyos a sus reinvidicaciones, sin perjuicio de enfrentamientos duros entre facciones -incluyendo el uso de explosivos, como el que en el año 1992 se colocó en el estudio del Dr. Sanguinetti-. Pero más allá de estos estallidos de violencia, la acción de los militares en el caso de la reforma de la Caja no parece muy diferente de lo que ha sido la acción corporativa de distintos grupos de interés a lo largo de la historia del país.

El problema, obviamente, es que en este caso el grupo de interés es (o debería ser) parte del Estado, y por lo tanto no debería comportarse como una cámara empresarial o un sindicato. Resulta bien interesante observar que en el discurso militar, y en el de los que lo apoyaron, se eludía mencionar las jubilaciones de los oficiales, y en cambio se insistía en los perjuicios para el personal de tropa, cuyos salarios, se repetía una y otra vez, eran totalmente sumergidos. Ahora bien, ese personal de tropa no tiene su propia representación gremial, que fue asumida directamente por Manini Ríos y los oficiales retirados. Justamente, la defensa que hizo Mujica de Manini se apoyaba en este hecho: los solados no tienen sindicato, por tanto el comandante debe defenderlos.

¿Se pueden sacar algunas enseñanzas de estos hechos? Seguramente, la principal es la de recordar que el Estado de Derecho no es un conjunto de formas jurídicas, sino un complejo entramado de relaciones sociales que descansa en ciertos pilares dados por supuestos. A riesgo de simplificar demasiado un modelo complejo, podría decirse que el Estado de Derecho requiere en especial del cumplimiento de dos de estos supuestos.

En primer lugar, requiere de un sistema administrativo y una organización con un mínimo de autonomía respecto a los grupos de interés. En segundo lugar, también requiere de una sociedad civil con capacidad de movilización y expresión. La tensión generada por las demandas de la sociedad civil permite mantener al aparato estatal separado de los poderes fácticos de la sociedad (incluyendo intereses económicos y grupos de poder basados en la

violencia). Estos supuestos son justamente los que no se han terminado de concretar en América Latina.

Sin embargo, pese a ese contexto regional, Uruguay tuvo en el pasado algo bastante parecido a una sociedad civil autónoma, emergente desde los sindicatos de trabajadores, los grupos profesionales, la educación y las redes vecinales. Y tuvo también algo bastante parecido a un sistema estatal autónomo de los poderes económicos, no porque éstos no tuvieran influencia, sino porque esa influencia estaba mediada por las estructuras de los partidos políticos tradicionales. Esto es, las elites políticas mantuvieron control sobre los recursos públicos, usándolos para alimentar sus redes de clientela y sus vínculos rentísticos, al menos hasta finales de los años sesenta[12]. Pero a la vez, los partidos y los distintos sectores de esos partidos sostuvieron suficiente tensión interna como para impedir que ningún grupo se apropiara totalmente del sistema. De esta forma, y al menos mientras la economía lo permitía, Uruguay se pareció bastante a un Estado de Derecho.

Esta lectura -discutible, por supuesto- sustenta la idea de que durante el siglo XX los partidos políticos penetraron profundamente todos los grupos de la sociedad civil y todas las áreas del Estado, generando una sociedad altamente politizada. Pero hasta el golpe de Estado al menos, mantenían controlados a esos actores, incluyendo a las facciones militares. Cuando el Frente Amplio tomó el gobierno en 2005, pareció llevar adelante dos estrategias frente a estos: promover su integración a través de su transformación profesional -habría sido la idea durante el primer período de Tabaré Vázquez; o reproducir la lógica de los partidos tradicionales cooptando un número significativo de oficiales. En 2012 Lucía Topolansky generó una fuerte polémica al decir que querían unas Fuerzas Armadas "fieles" a "nuestro proyecto"[13]. Si bien fue duramente criticada incluso por el Ministro, la entonces senadora tal vez no haya hecho otra cosa que decir en voz alta lo que otros también pensaban. Y tal vez eso explicaría la adhesión que Fernández Huidobro obtuvo entre los militares, ya que hasta el presidente del Centro Militar dijo que "lo extrañaban".

Fuera como fuese, los acontecimientos ocurridos con la reforma de la Caja Militar señalan que ambas políticas fracasaron. Las fronteras entre el aparato militar y los partidos tradicionales han vuelto a difuminarse, si es que alguna vez lo habían hecho, aunque tal vez invirtiendo la lógica se podría decir que las elites políticas ya no dominan a los grupos y redes militares, sino que más bien los siguen en su agenda.

Por cierto, esto en sí mismo no es lo peor. Como se dijo antes, los militares han logrado conservar espacios de poder, unidad corporativa (incluso en el conflicto) y han manteni-

12 Entre otras referencias, cabe mencionar los trabajos de Germán Rama (El club político, Montevideo, Arca, 1971; La democracia en Uruguay: una perspectiva de interpretación. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987). Sobre el rentismo, ver Cristina Zurbriggen: Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones:los condicionantes históricos de las reformas actuales Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, impresión 2006.

13 Búsqueda, 3/05/2012.

do contra toda evidencia un relato cohesionador que los presenta como defensores de la pureza moral y el orden. Estos son excelentes soportes para quienes tienen la tentación de ensayar una propuesta de extrema derecha, como parece mostrar el ejemplo de Brasil.

Y tal vez ahora se entienda mejor por qué era tan importante promover la actuación de la justicia y la búsqueda de la verdad. No es solo por respetar el reclamo de individuos perjudicados. Es por la necesidad de someter al Estado, a todo el Estado, a las reglas del Derecho. Sin un Estado así, sometido al Derecho -por eso se llama "de Derecho"- se abren los espacios para las aventuras populistas.

Esperemos que todavía no sea muy tarde para evitarlo.



30 de noviembre de 2017

Otra burla intolerable

El pasado 20 de setiembre, el Comandante en Jefe del Ejército Gral. Guido Manini Ríos se reunió con integrantes del GTVJ y el Ministro de Defensa para aportar un plano (de la chacra de Pajas Blancas) donde se marcó la ubicación de un supuesto enterramiento de detenido/a desaparecido/a.

El equipo de antropólogos solicitó reunirse con la "fuente militar" que aportó estos datos a los efectos de precisarlos y sopesar la veracidad de los mismos. El Comandante negó esa posibilidad, asumiendo así, personalmente, esta denuncia.

Enterados de este hecho, el día 1º de noviembre, todavía sin que se hubieran iniciado los trabajos, la Asociación de Madres y Familiares dirigió una carta al Sr. Presidente. En ella marcamos la relevancia de este dato por provenir del Comandante en Jefe, así como la inmensa expectativa que generaba en los familiares, solicitando una entrevista para intercambiar opiniones sobre el hecho.

También recordábamos al Sr. Presidente el triste y nefasto antecedente de otro Comandante en Jefe, el Gral. Ángel Bertolotti, que en su primer gobierno mintió –o se hizo cargo de la mentira de los Generales Carlos Díaz y Pedro Barneix- sobre el lugar de enterramiento de María Claudia García de Gelman. Este hecho, además de provocar un inmenso dolor en quienes esperábamos encontrarla, constituyó una burla brutal a la sociedad toda y a la institucionalidad democrática. Incomprensiblemente no tuvo sanción alguna.

Lamentablemente, esta conferencia es para denunciar una vez más, la misma burla. Lo informado por el Comandante en Jefe resultó falso. Se excavó donde indicó y no hubo hallazgo.

Lo hacemos con dolor, pues para la sociedad uruguaya hubiera sido un gesto positivo que el Comandante de la Institución que fue responsable de los asesinatos y desapariciones reforzara el camino democrático aportando a la verdad y a la entrega de los desaparecidos que las Fuerzas Armadas aún hoy mantienen secuestrados.

No fue así. Por lo tanto, hacemos esta denuncia también con mucha firmeza, exigiendo consecuencias y sanciones para esta nueva mentira.

Las Fuerzas Armadas de este país demuestran una vez más que no están dispuestas a cambiar de rumbo. Preocupadas únicamente en defender sus privilegios incumplen con el mandato de brindar información para avanzar en la verdad sobre sus crímenes, enmarcados en la etapa del Terrorismo de Estado.

En todos estos años hemos denunciado las continuas demoras en el procesamiento de las causas judiciales, en los trabajos de búsqueda, en el esclarecimiento de robos y amenazas como sucedió en el Laboratorio de los antropólogos o las del "Comando Barneix" que abarcan a personalidades que trabajan por los Derechos Humanos y hasta a integrantes del Poder Judicial, llegando al propio Fiscal de Corte.

En este panorama, la mentira oficial llevada adelante por el Comandante en Jefe es una bofetada a la institucionalidad y a los grandes esfuerzos que se hacen en procura de una mejor convivencia.

Por lo mismo, por la gravedad inmensa que tiene este hecho al trascender totalmente el tema de los detenidos desaparecidos, exigimos:

Al Poder Ejecutivo, la remoción inmediata del Gral. Manini Ríos, en el entendido de que quien ocupe ese cargo que tanta distinción y responsabilidad conlleva, debe estar dispuesto a romper decididamente con el pasado, asumiendo la responsabilidad que tuvieron en la instrumentación y ejecución del Terrorismo de Estado en aquéllos años, con el compromiso de aportar información que permita ubicar los restos de quienes continúan siendo rehenes en sus manos: nuestros desaparecidos.

Al Poder Legislativo, que encare con seriedad la transformación profunda de las Fuerzas Armadas de nuestro país, afianzando su sentido democrático subordinado a los Poderes del Estado, marcando sus límites, sus objetivos y su formación, para que abandone de una vez por todas la doctrina de la seguridad nacional, que permanece como la guía de su accionar, terminando así con los privilegios y todas las rémoras del período dictatorial.

Al Poder Judicial, que asuma la conciencia de la pérdida de rumbo a la que someten a una sociedad cuando no juzgan los delitos de Estado declarando prescriptibles delitos de lesa humanidad.

Nos dirigimos al Estado todo, responsable ayer y hoy de la impunidad. Al gobierno y a la oposición, ya que la lucha por Verdad y Justicia no debe tener banderas partidarias. Es de todos.

¡Que esta vez la burla no quede impune!
Verdad, Justicia, Memoria y Nunca Más Terrorismo de Estado
Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos



10 de diciembre 2017

Declaración

Estamos conmemorando hoy el 69 Aniversario de la Declaración Universal de los DDHH, que reconoce la dignidad inalienable de los seres humanos, libres de discriminación, desigualdades o distinciones de cualquier índole, así como el compromiso de los Estados de proteger esos derechos.

Esta es también nuestra causa. No se agota en la desaparición forzada, ni queda anclada al pasado. Luchamos por una convivencia social regida por principios éticos que denuncien toda afrenta a los derechos esenciales.

Enfrentarse a todo abuso del poder, a la tortura, a la impunidad es parte esencial de esta lucha y nos involucra a todos.

El 8 de marzo pasado una inmensa manifestación puso en primer plano la lucha por la equidad, la visibilidad de los delitos de odio: los femicidios. Este reclamo contó con miles de mujeres y hombres conscientes de que para avanzar hacia una convivencia más democrática e incluyente es imprescindible terminar con la inequidad de género. Comenzamos el año con esa manifestación maravillosa, multitudinaria, y lo terminamos con el dolor del asesinato de nuevas niñas, que nos marcan todo lo que nos falta por hacer. Necesitamos aún más conciencia, más educación, mucho más.

El año finaliza también con una sentencia de la Suprema Corte de Justicia que es una vergüenza. Que nos retrasa años en la concepción jurídica de los delitos de lesa humanidad. Con una carga simbólica tremenda, ya que parece tener nombre y apellido al exculpar nada menos que al genocida Gavazzo. Con ella el Poder Judicial siembra la duda en la sociedad sobre el sentido de juzgar los peores crímenes, que son los que comete el Estado.

Todo esto forma parte de una misma causa. Debemos luchar juntos para avanzar en conciencia, para exigir más y más profundas acciones en todos los terrenos.

Siguiendo los pasos de nuestras queridas viejas, luchamos por la vida, luchamos por el futuro. Y es con este foco que seguimos reclamando: ¿Dónde están nuestros desaparecidos?

No lo hacemos retóricamente, lo hacemos porque ejercemos el derecho que tienen a no ser borrados como si nada. Porque mientras ellos sigan desaparecidos, seguirán también existiendo desaparecedores. Seguiremos todos amenazados.

Encontrar a los desaparecidos significa mucho más que un acto íntimo que brinde alivio a su familia, es mucho más que darle sepultura a sus restos. Liberarlos es liberar a la sociedad del chantaje de la amenaza. Es iniciar una transformación desde el interior del Estado, romper un pacto de silencio, tocar lo que permanece intocado de la dictadura.

Cada hallazgo es un golpe a la impunidad. Por eso nuestra nueva decepción y nuestro firme planteo ante la reciente mentira del Comandante de las Fuerzas Armadas.

Manini Ríos dice ahora haber advertido al ministro y a los representantes del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia presentes que tal vez no se encontrara nada, como si eso fuera una excusa válida para su incapacidad de investigar y de cumplir con su obligación.

Lo dijimos en el comunicado: es el jefe máximo de la Institución que llevó adelante la instrumentación y ejecución del Terrorismo de Estado. Institución que fue responsable de los asesinatos y desapariciones, y que es responsable hoy de mantenerlos secuestrados.

Como Comandante tiene en sus manos todas las posibilidades y los medios para aportar a la verdad.

Él es quien puede y debió investigar si ese dato de la chacra que dio personalmente y en su calidad de Comandante era cierto o no. Es quien debió decir cuándo sucedió, quiénes estaban en el operativo, quiénes lo ordenaron. Datos certeros que todos sabemos que están en sus archivos, en su aparato de inteligencia, en la memoria de sus subordinados. Él puede ubicar y entregar las circunstancias que rodearon cada homicidio y lugar de enterramiento.

No lo hizo. Tampoco habilitó a los antropólogos para que lo intentaran. Parece que como Comandante cree que su “aporte” para encontrar a los desaparecidos - que declara ser de su especial interés - es conseguir a alguien para manejar una máquina cuando falla la persona contratada por el Grupo de Trabajo.

Esa es la burla permanente: pretender hacerle creer a la sociedad algo que todos, desde el Ministro hasta el último soldado, saben que es mentira.

Con esta actitud sólo ahonda una herida que se mantiene. ¿Por cobardía? ¿Falta de autoridad con sus subordinados que no lo obedecen? ¿Incompetencia? Complicidad? No lo sabemos, pero el resultado es el mismo. El delito continúa, el Comandante no cumple con el mandato que explicitó el Presidente y la no existencia de consecuencias sólo abona la impunidad. Ya lo vivimos, vergonzosamente, con el Gral. Ángel Bertolotti.

No cumpliríamos nuestro papel sin denunciarlo. Por eso hace pocos días pedimos la remoción inmediata del Gral. Manini Ríos. No era ni es una idea caprichosa. Dijimos y mantenemos que quien ocupe ese cargo que tanta responsabilidad conlleva “debe estar dis-

puesto a romper decididamente con el pasado, asumiendo la responsabilidad que tuvieron en la instrumentación y ejecución del Terrorismo de Estado en aquellos años, con el compromiso de aportar información que permita ubicar los restos de quienes continúan siendo rehenes en sus manos: nuestros desaparecidos".

También encuentra "incomprensible" nuestra actitud. Nosotros sí comprendemos. Comprendemos que hay que seguir luchando contra el pacto de silencio, contra la tendencia a protocolizar dolores y memorias que se vuelven discursos vacíos ante la falta de resultados concretos.

No aceptamos "toneladas de olvido por unos gramos de memoria". No discutiremos qué se dijo en una reunión donde no estuvimos. Un supuesto entredicho no oculta las responsabilidades incumplidas. Tampoco ofrece una excusa válida, ni al Comandante ni al Ministro.

Ni al presidente que debería exigir.

Ni al Parlamento que no puede mantenerse ajeno. No se puede dilatar más una discusión a fondo sobre las Fuerzas Armadas que este pequeño país requiere. Sobre su formación y sus privilegios, muchos de ellos autoconferidos en dictadura.

Ni al Poder Judicial, con la inmensa responsabilidad que le toca en la negación de justicia a lo largo todo este tiempo y en especial a la Suprema Corte de Justicia por este último fallo.

En el camino de buscar a nuestros desaparecidos hemos luchado por verdad y justicia tratando de utilizar todas las formas y posibilidades, sin claudicar nunca en nuestras aspiraciones. Si aquellos sobre quienes recae la obligación de avanzar son omisos, es nuestro deber y nuestra responsabilidad ante nuestros desaparecidos, ante las diversas organizaciones hermanas y ante nuestro pueblo, no prestarnos para que se nos utilice como decorado.

O el sistema político en su conjunto encara estos temas o la impunidad seguirá marcando las políticas públicas de nuestro país.

Por lo tanto, reafirmamos: "El Estado fue, es y seguirá siendo responsable de lo sucedido hasta que se sepa dónde está cada uno de ellos, qué pasó y quiénes son los responsables."

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos



Montevideo, 1° de marzo 2018

Comunicado a la opinión pública

Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos comunica por este medio su renuncia al Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia.

Integramos este grupo desde que fuera creado por un decreto del Presidente Tabaré Vázquez con la intención expresa de avanzar en la investigación sobre lo sucedido en dictadura; aportar más documentación a los juicios; obtener nuevos archivos de la represión; buscar a los desaparecidos; mejorar las leyes reparatorias y los trabajos por Memoria.

Como expresamos en su momento, aceptamos ingresar manteniendo la postura que marcaron nuestras Madres: contribuir responsablemente en todas las iniciativas surgidas para trabajar por Verdad y Justicia. Esta actitud implica reconocer tanto los avances, cuando estos existen, como reclamar, desde el lugar que nos es propio, las carencias e insuficiencias de los mismos, manteniendo una actitud crítica e independiente.

Resaltamos la voluntad manifiesta del GT por superar las dificultades de este diseño Institucional, su compromiso con el tema y el claro mensaje que dio al apoyar la interpretación amplia del acceso a la información, algo largamente exigido. Como contrapartida, el trabajo se desarrolló con una gran lentitud determinada por la misma heterogeneidad de su conformación y por las dos estructuras (Secretaría y GT) que nunca lograron acompasarse del todo. A esto se suma la inmensa cantidad de temas que les encomendó el decreto y la maquinaria burocrática del Estado siempre lenta para ejecutar incluso las resoluciones tomadas.

El más importante de los logros, junto a la elaboración del proyecto que mejora la ley reparatoria, fue la orden presidencial de acceso a los archivos en dependencias militares. Pero esto también fue difícil de efectivizar por la tardanza en contratar equipos de trabajo. Sólo se concretaron cuatro contratos luego de cinco meses de trabajo honorario en el archivo del FUSNA. El material al que se tuvo acceso demostró la relatividad de los archivos estudiados, ya que técnicamente - salvo el de la DNII - no eran tales. Toda la documentación a la que accedimos es parcial, está desorganizada y son evidentes los faltantes.

Por lo tanto, ese inmenso y persistente trabajo de pedir y esperar, no se ha visto plasmado en información real y de calidad, en el acceso a fuentes reales de inteligencia militar,

lo que terminó por no aportar datos relevantes en la búsqueda de nuestros desaparecidos. Esto reafirma una vez más lo lejos que estamos de romper las barreras levantadas por la institución militar, la cual colabora abiertamente con la impunidad retardando los avances democráticos.

Pero tampoco el acceso a los archivos existentes en el GT aportados a los juicios incidió en los mismos, donde persistió el empantanamiento y el uso desmedido de las habituales “chicanas”.

Por todo eso, afirmamos una vez más que el principal obstáculo en la búsqueda de los desaparecidos y de la verdad y justicia ha sido y sigue siendo la falta de decisión política con respecto a las FFAA. No se ha querido presionar a los militares para que aporten la información que sabemos poseen (confirmada con el plano anónimo que permitió ubicar a Fernando Miranda en 2005 y la información en poder del Comandante de la Aviación que permitió ubicar a Ubagésner Chaves Sosa ese mismo año).

No se han enviado mensajes contundentes a la institución militar sobre cuál sería el único camino para superar eso que llaman “carga del pasado” (o sea sus propios crímenes impunes). Hasta ahora no se enfrentan las dilatorias de los indagados para concurrir a la justicia, ni el carácter “especial” y privilegiado de los condenados con “prisión domiciliaria” - a pesar de las denuncias sobre la violación de la norma -, ni la anacronía de la jubilación que se sigue pagando a condenados y fugados (por mencionar algún ejemplo).

La esperanza en los resultados que podría aportar el GT se fue debilitando con el paso del tiempo. A esto se suma el entredicho con el Comandante en Jefe del Ejército que aportó datos falsos sobre enterramientos, hecho que una vez más no tuvo consecuencias.

Avanzar en verdad y justicia requiere no sólo del trabajo de víctimas y familiares, sino establecer una política que enfrente las dilaciones de quienes tienen la información, ya que al no darla perpetúan las consecuencias de lo que fue un estado terrorista y dictatorial, que se muestra aún como no desarticulado.

Esta impunidad compromete el presente y el futuro. Lo vemos hoy en declaraciones de políticos y militares diciendo que el ejército puede ayudar en el control de la seguridad ciudadana, cuando aún no se ha hecho cargo de sus propios crímenes. Lo vemos en las declaraciones del Comandante en Jefe diciendo que son los más interesados en encontrar a los desaparecidos, cuando los mantienen secuestrados en sus propios predios. Lo vemos en las últimas sentencias de la SCJ, en cuanto a no considerar como crímenes de lesa humanidad a la tortura y la desaparición de personas.

La responsabilidad de investigar, de hacer justicia y de hallar a nuestros familiares fue, es y será del Estado.

No cambia este hecho que nos integremos o no a las distintas formas institucionales que se instrumenten. Encontrar a los desaparecidos no es una lucha exclusiva de los Fami-

liares, es el derecho de cualquier ciudadano de un país libre a formar parte de un Estado que no lo secuestre, torture, asesine y desaparezca.

Reafirmamos hoy al igual que cuando nos integramos al GT, que nuestro único compromiso es y será con la Verdad, Justicia y Memoria, para que Nunca más haya Terrorismo de Estado. Reafirmamos nuestro compromiso de enfrentar cualquier violación a los Derechos Humanos.

Reafirmamos la confianza de que nuestra fuerza proviene de la conciencia colectiva que cierre el paso a la impunidad. Seguiremos trabajando. Hasta encontrarlos.

Verdad, Justicia, Memoria y Nunca Más Terrorismo de Estado
Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos

Un nuevo actor a escena
Presentación de la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad

Damián de los Santos | Antonela Pumar | Agustina Rodríguez[1]

El evidente desinterés político respecto de la judicialización de las graves violaciones de los derechos humanos, que en cierta medida también se verifica en el plano de la memoria, la reparación y las garantías de no repetición, dio lugar a una serie de fracasos. Como un intento tardío de reacción se creó una fiscalía especializada en los crímenes del pasado reciente[2].

En este artículo intentamos presentar al lector una primera aproximación a este nuevo actor. Abordaremos el papel que juega en la persecución de los crímenes del terrorismo de Estado y la postura del actual titular de la fiscalía, el Dr. Ricardo Perciballe, con relación a complejos temas tales como la imputación de delitos, la prescripción de la acción penal, la culpabilidad.

I. Régimen anterior. Las fiscalías comunes y el intento de coordinación

El 1º de marzo de 2015, el Presidente Tabaré Vázquez en su discurso por cadena nacional, instó a las organizaciones sociales a que presentaran una "propuesta mejor", haciendo referencia a la creación del grupo de Trabajo por Verdad y Justicia.

Distintas organizaciones sociales expresaron su preocupación con relación al tema. Así por ejemplo el PIT-CNT propuso respecto a las fiscalías penales que se adoptaran "las medidas administrativas que correspondan a los efectos de descongestionar aquellos turnos que tengan un número de causas que por la complejidad de las mismas, sea necesario a los efectos de avanzar en la investigación y eventual establecimiento de responsabilidades"[3]. Crysol, la asociación de expresos y presas políticas del Uruguay, por su parte presentó siete

1 Los autores son estudiantes que desempeñan una pasantía enmarcada en el convenio entre la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y el Observatorio Luz Ibarburu (OLI). Contactos: d.delosantosdiaz@gmail.com, antonelapumar@gmail.com, agustinarodriguezonandi15@gmail.com. El presente trabajo contó con la colaboración de los abogados del equipo jurídico del OLI Pablo Chargoñia y Fiorella Garbarino.

2 Las fiscalías penales forman parte del Ministerio Público, entidad titular de la acción penal. Esto significa que los juicios penales requieren necesariamente de la voluntad de las fiscalías (no hay procesamiento sin pedido fiscal). La acusación y el pedido de condena, asimismo, sólo puede ser expresado por la fiscalía. Las víctimas y los denunciantes carecen de estos poderes jurídicos en nuestro sistema legal.

3 Declaración del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT de 10 de marzo de 2015.

medidas para "fortalecer el trabajo del Poder Judicial". Entre ellas aparece la creación de una fiscalía especializada en las causas de derechos humanos del pasado reciente.[4]

En las causas por violaciones de derechos humanos acaecidas entre el 13 de junio de 1968 y el 1° de marzo de 1985, intervenían diferentes fiscales con competencia en materia penal, cada uno con independencia técnica. La falta de intercambio de información entre estos generó un alto grado de descoordinación, haciendo imposible la existencia de una estrategia en común, frente a una coherencia estratégica por parte de los abogados de los indagados en estas causas.

En el año 2015 el Ministerio Público dejó la órbita del Ministerio de Educación y Cultura y se convirtió en un servicio descentralizado[5]. Esto dotó a la Fiscalía General de la Nación de un mayor nivel de autonomía. Entre las nuevas competencias del organismo surgió la creación de "unidades especializadas".

Una de las primeras medidas tomadas por el Fiscal de Corte, luego de esta modificación, fue la creación a través de la resolución N° 002/2015, de la Unidad Especializada de Derechos Humanos. La misma se conformó por el Fiscal Adjunto de Corte, Ariel Cancela y por las fiscales penales María de los Ángeles Camiño, Ana María Tellechea y Stella Llorente, así como la Fiscal Adscripta María Carolina Rico.

La mencionada resolución determinó que esta Unidad tenía como cometido "realizar asesoramientos, análisis, coordinaciones, capacitación y difusión de información en relación a tales hechos, tanto al Fiscal de Corte como a los distintos fiscales que intervienen en aquellos procesos judiciales relativos a graves violaciones de derechos humanos".[6].

Esto se planteó como la solución a la falta de especialización y capacitación de las fiscalías.

En diálogo con integrantes de Crysol, el fiscal Cancela afirmó que "no es una fiscalía especializada, sino una unidad de apoyo. Lo que diga no es vinculante. Serán los fiscales los que decidan en base a los insumos que se aporten... Se busca mantener un contacto fluido con los fiscales. La unidad tiene como cometido establecer un relacionamiento permanente con organizaciones sociales como Crysol y el Observatorio Luz Ibarburu". Como plan para el primer año de trabajo de la Unidad se planteó la recolección de información de las causas, así como la capacitación de los fiscales, esencialmente informarlos sobre el contexto histórico de los hechos.[7]

4 Alternativas (12 de marzo de 2015) La Diaria https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/3/alternativas/
5 Ley 19.483.
6 http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/v/239/1/innova.front/fiscal-de-corte-crea-unidad-especializada-en-derechos-humanos-75029.html
7 Rómboli, Luis. La suma de los factores. (30/10/15) La Diaria https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/10/la-suma-de-los-factores/

II. Antecedentes de la ley de creación de la fiscalía especializada

Pero la creación de esta Unidad fue insuficiente, resurgiendo la idea de la creación de una fiscalía especializada.

En enero de 2017 el Poder Ejecutivo presenta el Proyecto de Ley mediante el que se crearía una "Fiscalía especializada en Crímenes de Lesa Humanidad (...) buscando centralizar y sistematizar las acciones en torno a la investigación y tramitación de las causas que se sustancian en diferentes juzgados con competencia penal del país".[8]

Este proyecto fue impulsado por el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, Jorge Díaz, enviado a la Ministra de Educación y Cultura en setiembre de 2016. Dentro de los fundamentos del Fiscal de Corte aparecen las conclusiones del trabajo de la Unidad Especializada. "Luego de un año de trabajo realizado por dicha Unidad, se puede señalar que en la actualidad las causas que hoy se tramitan en los Juzgados de todo el país presentan dificultades en la etapa de investigación, en su dilucidación jurídica, demoras en la resolución de los casos y por ende en las respuestas a las víctimas y la sociedad (...) el Proyecto intenta superar los inconvenientes mencionados porque pretende que una única fiscalía tenga la exclusiva competencia para conocer en todos los hechos que se investigan y deban ser investigados en relación a violaciones a los derechos humanos en el período señalado y que ocurrieron en todo el territorio de la República, permitiendo con ello tener una visión integral de los hechos y así lograr atenderlos sin el menoscabo que genera hacerlo con otras materias".[9]

También se mencionan, a título de fundamento del anteproyecto, las ratificaciones de instrumentos internacionales, entre ellos la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, así como la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gelman c/ Uruguay.

III. La discusión parlamentaria

Mediante la aprobación Ley N° 19.550 se faculta a la Fiscalía General de la Nación a transformar una Fiscalía Letrada Nacional en una Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad.

En el artículo 2, del mencionado precepto, se establece la competencia de la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad; la cual comprende todas las causas penales referentes a violaciones de Derechos Humanos ocurridas durante el período declarado en la Ley N° 18.596.

---

8 Exposición de Motivos. Cámara de Senadores. Repartido N°437. Mayo de 2017. Pág. 5.

9 Fundamentos de anteproyecto de la ley para la transformación de una fiscalía nacional en una fiscalía especializada en Derechos Humanos. Cámara de Senadores. Repartido N°437. Mayo de 2017. pp 21-22.

El período establecido en la Ley N° 18.596 abarca desde 13 de junio de 1968 hasta el 28 de febrero de 1985. Este período, legalmente considerado, excede el régimen de facto, ya que comprende los años previos en los cuales se verificaba la práctica sistemática de tortura, desaparición forzada, homicidios y otras graves violaciones a los derechos humanos, sin intervención del Poder Judicial. Mediante esta ley se reconoce el quebramiento del Estado de Derecho en el período referido, lo cual implicaba que las víctimas se vieran impedidas de ejercer sus derechos fundamentales. En el artículo 2 de la ley mencionada, además, se reconoce la responsabilidad del Estado uruguayo en tales crímenes.

La discusión parlamentaria sobre el ámbito temporal tradujo una de las mayores críticas al proyecto. Algunos legisladores[10] consideraban que debería regir para casos ocurridos con posterioridad al 27 de junio de 1973, momento del quebrantamiento del Estado de Derecho, no desde el 13 de junio de 1968.

La senadora Constanza Moreira en el debate parlamentario afirma que "dentro de ese período de actuación ilegítima del Estado (...) tenemos una tipificación conceptual, jurídica, politológica y política distinta desde 1973 en adelante. Sin duda, estos dos períodos están diferenciados. Una cosa es la actuación ilegítima del Estado y otra, el terrorismo de Estado".[11]

Se debe tener en cuenta que tanto los hechos del período previo como los del período de facto, adscriben en los conceptos de generalidad, gravedad y sistematización (del ataque contra la población civil, con conocimiento del mismo) propios de los delitos de lesa humanidad.[12]

El 22 de febrero del presente año se instaló la Fiscalía Especializada en Delitos de Lesa Humanidad. La misma está a cargo del fiscal Ricardo Perciballe. También la integran las fiscales Silvana Irureta (adjunta) y Mariela Suárez (adscripta).[13]Esto generó que todas las causas mencionadas anteriormente fueran remitidas a la nueva Fiscalía, la que es de carácter nacional.

IV. El rol del fiscal en el nuevo proceso penal

El Estado tiene, entre sus funciones, la de reprimir delitos. Cuando toma conocimiento de un hecho aparentemente delictivo, debe realizar una investigación para saber cómo

[10] Los diputados Gustavo Penadés, Graciela Bianchi (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. 18 de octubre de 2017, https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20171018d0048370655.pdf,pp 34-37 y p 39) y el senador Luis Alberto Heber (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. N° 16. Tomo 564.17 de mayo de 2017, https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20170517s00165288051.html).

[11] Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N.º 16 - Tomo 564 - 17 de mayo de 2017 pp 612.

[12] González, José Luis. Los delitos de lesa humanidad. Revista de la Facultad de Derecho No. 30 (enero-junio 2011), pp 153-170.

[13] http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/v/5471/1/innova.front/se-instalo-fiscalia-especializada-en-delitos-de-lesa-humanidad.html

ocurrieron tales hechos. Determinar qué sujeto realiza esta actividad de investigación responde a qué tipo de sistema procesal penal rige: inquisitivo o acusatorio.

Si la tarea de recabar información sobre los hechos y los medios de prueba la realiza el juez, es un modelo inquisitivo. En cambio, si esa tarea la realiza el fiscal, el proceso será acusatorio.[14]

El anterior Código del Proceso Penal (en adelante CPP), aplicable para las denuncias realizadas antes del año 2017, consagra un régimen mixto. El proceso puede ser iniciado de oficio, a denuncia de la víctima o de un tercero. El Juez es quien investiga y diligencia la prueba, con escaso control de las partes. Se concentra en un solo sujeto la función de investigar y juzgar.

El anterior CPP, aprobado en el año 1980, determina que el Ministerio Público ejerce la pretensión punitiva del Estado mediante la solicitud de procesamiento. Si la misma es acogida, transforma al indagado en imputado y a través de la demanda acusatoria se solicita que se condene al sujeto como partícipe del delito.

En diciembre de 2014 se sancionó la Ley N° 19.293 que reformó el proceso penal uruguayo aprobando un nuevo Código del Proceso Penal. Posteriormente, el código sufrió varias modificaciones por la aprobación de sucesivas leyes, hasta quedar conformado el CPP que comenzó a regir el 1 de noviembre de 2017.

> *"Respecto de las partes, el modelo acusatorio presenta características claras: a) división de roles entre juez y fiscal: el fiscal investiga y acusa, el juez decide; b) igualdad de partes: fiscal y defensa en pie de igualdad frente al tercero imparcial que es el juez; c) imparcialidad del juzgador: el juez se erige en decisor imparcial del conflicto penal planteado por las partes y custodio de las garantías de los ciudadanos".*[15]

Una cuestión medular de la reforma al proceso penal es el rol del Ministerio Público. En el modelo acusatorio es éste el encargado de la investigación preparatoria; evitando de esta manera toda injerencia del tribunal en la fase indagatoria. Como principio del modelo acusatorio, la iniciativa procesal no le corresponde al tribunal.

Como prescribe el artículo 6 del nuevo CPP *"la acción penal es pública y su promoción y ejercicio corresponde al Ministerio Público, salvo las excepciones establecidas por la ley"*. La Fiscalía continúa siendo la titular y precursora de la acción penal.

Concluida la investigación preparatoria el Ministerio Público debe -evaluando los hechos averiguados y las pruebas existentes- decidir si existen indicios suficientes para poder

[14] Díaz Almeida, Jorge. El rol del fiscal en el proceso penal acusatorio (con especial referencia a la ley 19.293) Revista Espacio Abierto N°22 año 2015. pp 86-90.

[15] Larrieu de las Carreras, Beatriz. *"La actuación del juez en el nuevo proceso penal"* en *"Estudios sobre el nuevo proceso penal"*. Montevideo. FCU, 2017, Pág. 276.

suponer que el imputado puede ser condenado; sólo en caso afirmativo, podrá presentar solicitud de formalización del proceso.[16]

Con el nuevo Código opera una redefinición del rol del Ministerio Público y de sus poderes-deberes. Éste como titular de la acción penal deberá realizar todas las diligencias que sean necesarias para el éxito de la investigación.

Para el efectivo cumplimiento de su rol, la ley le asigna poderes deberes que surgen del artículo 45 del Código:

"a) dirigir la investigación de crímenes, delitos y faltas así como la actuación de la Policía Nacional, de la Prefectura Nacional Naval y de la Policía Aérea Nacional en sus respectivos ámbitos de competencia disponiendo por sí o solicitando al tribunal, según corresponda, las medidas probatorias que considere pertinentes;

b) disponer la presencia en su despacho de todas aquellas personas que puedan aportar elementos útiles para la investigación, incluyendo el indagado, el denunciante, testigos y peritos;

c) no iniciar investigación;

d) proceder al archivo provisional;

e) aplicar el principio de oportunidad reglado;

f) solicitar medidas cautelares;

g) solicitar al tribunal la formalización de la investigación,

h) deducir acusación o solicitar el sobreseimiento;

i) atender y proteger a víctimas y testigos;

j) solicitar al Instituto Técnico Forense los antecedentes judiciales del indagado o imputado según corresponda;

k) solicitar, en forma fundada, a las instituciones del Estado, toda información que sea necesaria en el marco de la investigación que se encuentre realizando y esté disponible en sus registros, siempre que la entrega no implique afectación de garantías o derechos fundamentales de las personas".[17]

16 Fernández, Gonzalo D. *"Los principios generales del proceso penal acusatorio"*. Montevideo, FCU, 2017, Pág. 84.

17 www.impo.com.uy/bases/codigo-proceso-penal-2017/19293-2014

V. ¿Qué posturas ha tomado la fiscalía especializada? Críticas por la dilación del proceso

V.I -Crítica a la actuación judicial debido a la dilación del proceso

En el caso de torturas en el cuartel de Treinta y Tres[18] se encuentra en nuestra opinión uno de los más ricos aportes de la Fiscalía Especializada a las causas de graves violaciones a los derechos humanos. El dictamen desnuda las falencias del proceso penal en su aspecto práctico, en relación a la dilación de los tiempos del juicio y los porqués de estas demoras, y a su vez en un plano teórico explica cuáles son los fundamentos jurídicos que permiten hoy la persecución de delitos que fueron cometidos varias décadas atrás.

Primeramente, se señala que en dicha causa tras siete años de instrucción no solamente no ha declarado ningún indagado sino que tampoco han comparecido éstos ante la sede judicial, por lo cual se solicita que sean conducidos de forma inmediata para que se les tome la declaración respectiva.

La demora del proceso se debe en parte a la interposición por parte de la defensa de los indagados de recursos de inconstitucionalidad de la ley[19], los cuales deben ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia. Los procesos generalmente se paralizan completamente, desnaturalizándose la etapa procesal penal en la que se encuentran, ya que esta etapa temprana no tiene otra finalidad que la mera instrucción, es decir, el conocimiento de los hechos y la producción de la prueba.

El segundo obstáculo que se presenta en cuanto al normal desarrollo del proceso refiere a la interposición de la excepción de prescripción[20]. Ésta no posee efecto suspensivo, ni siquiera para quien presenta la excepción, por lo cual no deberían paralizarse las actuaciones. Pero este no ha sido el criterio seguido por varios tribunales nacionales.

Por lo tanto, la solución que se exige para los casos de interposición del recurso de inconstitucionalidad de la ley y de la excepción de prescripción es la conformación de un testimonio o copia del expediente. De este modo se evitaría la detención de la indagatoria presumarial durante la dilucidación de estos asuntos específicos.

[18] En abril de 1975 el Ejército detuvo a treinta y nueve niños y jóvenes militantes de la Unión de Juventudes Comunistas (UJC) que tenían entre 13 y 18 años que fueron torturados en el Batallón de Infantería número 10. El caso es uno de los episodios más graves de la represión dictatorial por la edad de las víctimas y la magnitud de los derechos violados (www..observatorioluzibarburu.org).

[19] Resulta habitual, dentro de la estrategia dilatoria de las defensas, la interposición de excepciones de inconstitucionalidad contra los arts. 2 y 3 de la Ley 18831 (de restablecimiento de la pretensión punitiva).

[20] De acuerdo al art. 117 del Código Penal, la acción penal respecto de los delitos ordinarios prescribe (se extingue) pasado cierto lapso.

V.II - Fundamentos de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa de humanidad

La segunda parte del dictamen refiere a la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad.

En primer lugar se hace referencia al principio que indica que al *impedido por justa causa* no le corre el plazo, entendiéndose que en el período de facto no era posible realizar una investigación con una independencia real del Poder Judicial y que durante la vigencia de la Ley de Caducidad[21], el Ministerio Público estaba impedido de ejercer la acción penal.

El Estado uruguayo tiene la obligación de cumplir con la sentencia de Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto del Caso Gelman, el que indica:

"El Estado debe disponer que ninguna otra norma análoga, como prescripción, irretroactividad de la ley penal, cosa juzgada, ne bis in ídem o cualquier excluyente similar de responsabilidad, sea aplicada y que las autoridades se abstengan de realizar actos que impliquen la obstrucción del proceso investigativo".

La Corte Suprema de la Nación Argentina ha señalado que la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad "afirma la imprescriptibilidad, lo que importa el reconocimiento de una norma ya vigente (Ius Cogens) en función del derecho internacional público de origen consuetudinario. De esta manera, no se fuerza la prohibición de irretroactividad de la ley penal, sino que se reafirma un principio instalado por la costumbre internacional, que ya tenía vigencia al tiempo de comisión de los hechos". La Convención, además, adquiere carácter constitucional desde el momento que el artículo 72 de nuestra Carta Magna admite la existencia de un *Bloque de Constitucionalidad*, según el que todos los tratados de derechos humanos tienen rango constitucional: *"la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana"*.

Esta teoría del mero reconocimiento de crímenes ya existentes fue enunciada también por Fernando Cardinal en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia N° 794/2014[22].

Además, se indica que la finalidad del instituto de la prescripción radica en que con el transcurso del tiempo el Estado pierde interés en la persecución del delito, puesto que el recuerdo se desvanece junto a las consecuencias del reato, por lo que la pena deja de ser útil. Sin embargo, en Uruguay existen movilizaciones que dan cuenta de que hoy en día la sociedad uruguaya continúa reclamando por verdad y justicia, y se hace mención expresa a la Marchas del Silencio de cada 20 de mayo como muestra de esta situación.

[21] A partir de la derogación tácita de la Ley de Caducidad, mediante el art. 1° de la Ley 18.831, la defensa de los represores se ha centrado en la prescripción del delito.

[22] Posición de Fernando Cardinal en Sentencia 794/2014 de la Suprema Corte de Justicia: "Los mencionados instrumentos lo que hacen no es establecer la categoría sino reconocerla, por cuanto si son inherentes a la personalidad humana, no es el precepto expresado en el Estatuto, Tratado o Convenio el que la hace vigente, sino que solo la actualiza mediante una verbalización determinada, ya que en sí preexisten a tal actualización".

Por otra parte, existe un principio general que determina que todas las personas tienen derecho a la tutela judicial efectiva y derecho a conocer la verdad, lo que se encuentra consagrado en múltiples instrumentos internacionales.

V.III - Imputación de delitos previstos en la norma penal vigente al momento de la comisión del crimen

La Fiscalía ha sostenido en reiteradas ocasiones y de manera expresa que las conductas represivas propias del *terrorismo de Estado* se encuadrarían desde un punto de vista técnico dentro del delito de tortura, el que fue creado en el año 2006 por la ley 18.026, que lo califica como *crimen de lesa humanidad*. Sin embargo, y pese a esta adecuación de la conducta realizada con la figura penal que claramente la comprende, entiende también que no es posible aplicar esta reciente ley penal, desde que la misma era inexistente en el momento de la comisión de los delitos (principio de legalidad).

Por este motivo, los dictámenes emitidos refieren a "delitos comunes" vigentes en el Código Penal de la época: homicidio, abuso de autoridad contra los detenidos, privación de libertad y otros.

La ley 18.831 consagra de manera expresa que los delitos que revisten el carácter de *crímenes de lesa humanidad* son imprescriptibles, recogiendo el legislador un principio sostenido en diversos instrumentos internacionales y que sienta sus bases en la manifiesta gravedad de las conductas criminales cometidas por los Estados nacionales. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia ha declarado la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3 de dicha norma en reiteradas ocasiones, haciendo primar el principio de legalidad por sobre la imprescriptibilidad referida[23].

Esta posición de la Corte no por reiterada deja de ser llamativa, desde que colide con la abrumadora mayoría de la normativa y de la doctrina a nivel nacional e internacional, el Poder Legislativo uruguayo, la Presidencia de la República, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales. A su vez, la propia jurisprudencia de la Corte parecía haberse encauzado tras haberse dictado la Sentencia 365/09, donde se admitió el carácter constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos, pudiéndose reconocer entonces la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad[24]. Sin embargo, tras

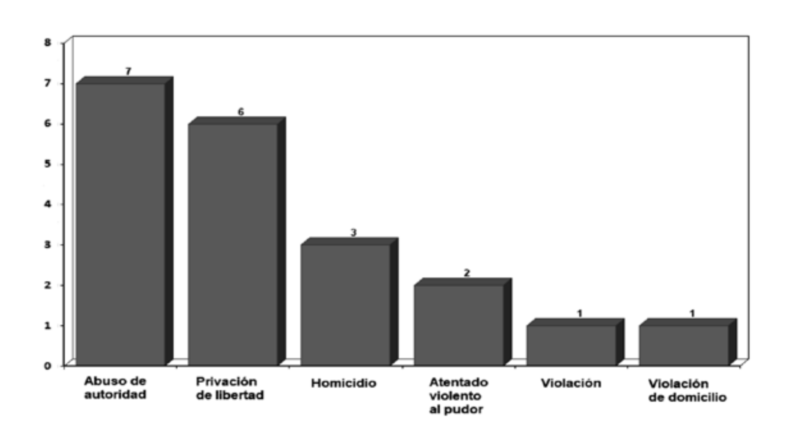
---

[23] Ley 18.831. Artículo 2: "No se computará plazo alguno, procesal, de prescripción o de caducidad, en el período comprendido entre el 22 de diciembre de 1986 y la vigencia de esta ley, para los delitos a que refiere el artículo 1° de esta ley». Artículo 3: «Declárase que, los delitos a que refieren los artículos anteriores, son crímenes de lesa humanidad de conformidad con los tratados internacionales de los que la República es parte».

[24] Suprema Corte de Justicia en Sentencia 365/09: "En la misma dirección, Risso Ferrand, citando a Nogueira, observa que "en América Latina hay una poderosa corriente cada vez más generalizada que reconoce un bloque de derechos integrado por los derechos asegurados explícitamente en el texto constitucional, los derechos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y los derechos implícitos, donde el operador jurídico debe interpretar los derechos buscando preferir aquella fuente que mejor protege y garantiza los derechos de la "persona humana".

cambios en la composición del organismo y en la propia posición de ciertos ministros que habían participado de aquella resolución, la Corte retomó su posición tradicional[25].

La siguiente gráfica da cuenta de los delitos imputados por la Fiscalía Especializada en el año 2018 y la cantidad de personas indagadas con relación a cada uno de aquellos.



VI. Datos

El siguiente cuadro expone los pedidos fiscales de procesamientos por graves violaciones a los derechos humanos, pendientes de resolución judicial al 31 de octubre de 2018. Estas solicitudes fueron emitidas tanto por las fiscalías letradas penales comunes como por la Fiscalía Especializada.

Causa	Fecha del pedido fiscal	Número de indagados	Delitos que se pretende imputar
LERENA	2016 (Tellechea)	3 (uno fallecido)	Homicidio
HUGO DE LOS SANTOS	2017 (Tellechea)	8 (uno fallecido).	Homicidio muy especialmente agravado.
DNII (torturas en Inteligencia Policial)	2016 (Luzzi) 2018 (Perciballe)	2	Privación de libertad. Abuso de autoridad contra los detenidos.
FERNÁNDEZ MENDIETA	2016 (Tellechea) 2018 (Perciballe)	4	Homicidio muy especialmente agravado. Abuso de autoridad.

25 Daoiz Uriarte señala que existió "un notorio cambio a nuestro juicio de la posición sustentada anteriormente por los ministros Ruibal Pino y Larrieux, en relación a la sentencia que suscribieran en el año 2009" - Uriarte, Daoiz. "Curso de derechos humanos y sus garantías. Tomo I". Montevideo. FCU, 2013, Pág. 263.

YIC	2016 (Tellechea)	1	Homicidio especialmente agravado.
COGHLAN	2016 (Tellechea)	2 (uno fallecido).	Homicidio muy especialmente agravado.
ARTECHE	2016 (Tellechea)	11 (uno fallecido).	Homicidio muy especialmente agravado.
UNIVERSINDO RODRÍGUEZ/ LILIÁN CELIBERTI	2016 (Tellechea) 2018 (Perciballe)	4	Privación de libertad. Abuso contra los detenidos.
PORLEY	2016 (Tellechea)	2	Tortura.
IVÁN MORALES	2017 (Tellechea)	1	Homicidio especialmente agravado.
BASILICIO LÓPEZ	2017 (Tellechea)	3 (uno fallecido).	Homicidio muy especialmente agravado.
DANIEL ALBACETE y otros	2018 (Perciballe)	3	Abuso de autoridad. Privación de libertad. Atentado violento al pudor.
LAGUNA DEL SAUCE LUIS ROBERTO GARCIA PIRIZ y otros.	2018 (Perciballe)	6	Abuso de autoridad contra los detenidos. Privación de libertad.
BERRETA	2018 (Perciballe)	1	Homicidio.
300 CARLOS/Infantería Nº 13	2018 (Perciballe)	8	Privación de libertad.Abuso de autoridad contra los detenidos. Violación. Atentado violento al pudor. Violación de domicilio.
ARTILLERÍA 2 (Flores)	2018 Perciballe	2	Abuso de autoridad contra los detenidos.
GELOS BONILLA	2018 Perciballe	2	Homicidio muy especialmente agravado. Privación de libertad. Abuso de autoridad contra los detenidos.

La siguiente información da cuenta del trabajo desarrollado por la Fiscalía Especializada (datos aportados por ésta al equipo jurídico del Observatorio Luz Ibarburu)

Total de Causas Relevadas: 219

Montevideo	153	Dictaminadas	83
Interior	66	Dictaminadas	53

Solicitud de procesamiento: 10

Montevideo	8
Interior	2

Solicitud de archivo: 8

Montevideo	1
Interior	7

Solicitud de Extradición: 6 respecto de 3 personas (Manuel Cordero, Wellington Sarli, Pedro Mato)

Solicitud de captura nacional e internacional: 3.

Búsqueda de restos: 3 intervenciones y 2 en proceso de investigación.

Causas nuevas: 6.

VII. "Un nuevo subterfugio para evadir la actuación de la justicia"[26]

En el caso Berreta Hernández[27], la defensa se opuso a la intervención de la Fiscalía Especializada, sosteniendo que la imprescriptibilidad de estos graves delitos así como la imputación de nuevos tipos penales no es de recibo debido a que los hechos han acaecido con anterioridad a la sanción de la Ley 18.026 del año 2006 que tipificó los crímenes de lesa humanidad, quedando vedada en consecuencia la actuación de esta fiscalía.

Sin embargo, si bien el nombre del organismo es "Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad", la ley de su creación no indica que la misma entenderá solamente en crímenes de lesa humanidad, sino que su artículo 2 apunta que "conocerá exclusivamente en todas las causas penales referidas a las violaciones de Derechos Humanos". En este sentido, la jueza Silvia Urioste se remite al artículo 5 de la ley 18.596: "Se consideran víctimas de la actuación ilegítima del Estado en la República Oriental del Uruguay todas aquellas personas que hayan sufrido violación a su derecho a la vida, a su integridad psicofísica o a sulibertad sin intervención del Poder Judicial (...) Dichas violaciones deberán haber sido cometidas por parte de agentes del Estado o de quienes, sin serlo, hubiesen contado con la autorización, apoyo o aquiescencia de agentes del Estado".

Además, Urioste entiende que la designación de la Fiscalía Especializada como parte del proceso *no afecta ninguna de las garantías procesales del indagado*, es decir no afecta "su derecho a la instrumentación correcta de un proceso recto, (...) derecho a producir prueba lícita en igualdad de condiciones (...), a conocer la imputación, la publicidad, la celeridad y a gozar de la presunción de inocencia".

26 Dictamen Nº 194 de 23/10/18 de la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad.

27 Nelson Berreta fue asesinado el 15 de julio de 1972 frente al número 1377 de la calle Capitulares, por agentes del ejército (www.observatorioluzibarburu.org/causas/123).

VIII. Conclusiones

Dentro de los elementos que aparecen como favorables, pueden destacarse la calidad técnica de los dictámenes del actual titular de la fiscalía, su compromiso con la defensa de los derechos humanos y la eficacia de su desempeño verificado en la elaboración de estrategias adecuadas dirigidas a neutralizar las defensas dilatorias de los represores.

Por otro lado el carácter único de la fiscalía evita la anterior dispersión de causas y de la diversidad de posturas respecto del impulso de estas.

No obstante, la escasez de funcionarios vinculados a la Fiscalía (un fiscal letrado titular, una fiscal adscripta, una fiscal adjunta) aparece como una dificultad para la eficacia en la tarea.

Finalmente advertimos como una debilidad en la actuación, que no se hayan iniciado nuevas causas de oficio. Debido al rol que cumple la Fiscalía, cuenta con información muy calificada derivada de las causas en las que interviene lo que la ubica en inmejorable posición para iniciar nuevos procesos. Si bien las organizaciones sociales pueden (y de hecho lo hacen) presentar nuevas denuncias, no siempre poseen la capacidad y la suficiente información como para judicializar muchos de los crímenes de la dictadura. Esta debilidad se verifica especialmente respecto de la represión en el interior del país.



Ese viejo estilo...

El presidente del Centro Militar, el coronel retirado Silva Valiente, en una entrevista realizada por el periodista César Bianchi en Montevideo Portal el pasado 11 de octubre, realizó una serie de gravísimos afirmaciones.

Con el patrocinio del Dr. Daoiz Uriarte, una vasta nómina de organizaciones de derechos humanos (Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos, Crysol, Mesa Permanente contra la Impunidad, Comisión Sitio de Memoria ex CGIOR, Memoria en Libertad, Serpaj Uruguay, Rebeldía Organizada, PIT CNT, Ovejas Negras, Observatorio Luz Ibarburu, Cotidiano Mujer, Comisión Memoria de La Tablada, FUCVAM, Comisión Memoria Soriano, Reactiva Contenidos, Plenaria Memoria y Justicia) presentaron una denuncia penal por instigación pública a delinquir, apología del delito e incitación al odio[1].

Parte del texto presentado en la Fiscalía general de la Nación el pasado 19 de octubre, enfatiza: *"Pero además, señala particularmente la posibilidad de que los militares vuelvan a usurpar el poder en el caso de que la democracia sea afectada por una dictadura comunista, y también expresa que el Uruguay no vive en democracia, que no hay democracia en el Uruguay, lo cual constituye una forma de apología del golpe de Estado y de proposición a retomar dicha actitud por las Fuerzas Armadas".*

---

[1] Se puede leer la totalidad de la denuncia penal en: https://www.sudestada.com.uy/articleId__363b9236-6231-40d1-a8c2-51366992c677/10893/Detalle-de-Noticia

Entre una infinidad de barbaridades, niega que Gregorio Álvarez haya sido dictador, la existencia de una dictadura afirmando que hubo vacío de poder por culpa de los políticos; niega el terrorismo de Estado, llegando incluso a proponer un nuevo golpe de estado porque en Uruguay no se respeta la democracia. Afirma que "el ministro de Defensa, Jorge Menéndez, es un "burócrata" e "incompetente"", que la búsqueda de desaparecidos es "un curro, un gastadero de plata", sumado a categóricas descalificaciones (machistas, misóginas y homofóbicas), a derechos que se han conquistado tras años de reivindicación.[2]

[2] Remitimos al excelente análisis realizado por Henry Trujillo en el presente Informe; "Atentados, exhabruptos y pensiones militares: la continuación de la historia durante el año 2018".



23ª Marcha del Silencio:
"Impunidad: responsabilidad del Estado. Ayer y Hoy"

Un nuevo 20 de mayo. A modo de sentido ritual, Madres y Familiares de Uruguayos de Detenidos Desaparecidos y la Coordinadora de Apoyo, ajustan los detalles para la salida de una nueva marcha desde el Monumento a los Detenidos Desaparecidos en la intersección de Rivera y Jackson.

Sobre las siete de la tarde, familiares, amigas y amigos, militantes o quien desee, hace presente a cada compañera y compañero, alzando su foto entre la multitud. Miles y miles de uruguayas/os, y cientos de extranjeras/os, a lo largo de la Av. 18 de Julio hasta la Plaza Libertad, caminan junto a ellas y ellos.

Bella Unión, Artigas, Salto, Rivera, Tacuarembó, Paysandú, San Javier, Paso de los Toros, Melo, Río Branco, Treinta y Tres, Durazno, Fray Bentos, Mercedes, Rodó, Dolores, Flores, Carmelo, Nueva Helvecia, Colonia, Juan Lacaze, San José, Florida, Minas, Rocha, Pan de Azúcar, Maldonado y Piriápolis marcharon al mismo momento, sumándose a la multitudinaria concentración de Montevideo.

Hay algo diferente respecto de los 22 años anteriores, por primera vez se repite una consigna: "Impunidad: responsabilidad del Estado. Ayer y Hoy".

Es clara, insistente y persistente, la intención y el relamo. Reiterarle al Estado (y al gobierno) su responsabilidad en el esclarecimiento de las graves violaciones a los derechos humanos cometidos durante el terrorismos de Estado. Conocer la verdad sobre el destino de los detenidos desaparecidos en dictadura y exigir justicia, es su responsabilidad.

La de ayer y la de hoy. Y la de mañana.



Llena de hondos silencios [1]

Los debates en torno a la aprobación de la ley de Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente N° 19.641

Manuela Abrahan | Mariana Risso[2]

"En el plano colectivo, entonces, el desafío es superar las repeticiones, superar los olvidos y los abusos políticos, tomar distancia y al mismo tiempo promover el debate y la reflexión activa sobre ese pasado y su sentido para el presente-futuro"

Elizabeth Jelin, 2002.

1 https://www.youtube.com/watch?v=mFht2CWgbnI
Alfredo Zitarrosa, editada en el disco "Adagio a mi país" (1973) "Llena de hondos silencios memoria cruel del amor / sos mi flor de cartón, / rosa entregada con cada canción."

2 Manuela Abrahan: Docente y Politóloga. Mariana Risso Fernández: Psicóloga. Integran el Equipo de Referencia Temático en Memoria de la INDDHH.

A iniciativa de una red de organizaciones e instituciones fue presentado por impulso del Senador Marcos Carámbula, el proyecto legislativo de sitios de memoria que se promulgó como ley el pasado 13 de julio de 2018. Dicho proyecto fue pensado como una herramienta que permite avanzar en la preservación de lugares y en la recuperación de relatos, memorias y procesos que habiliten resignificar los espacios represivos utilizados por el terrorismo de Estado, así como también se incluye en el concepto de sitio de memoria a aquellos lugares que fueron escenario de resistencia popular, o que fueron elegidos por las comunidades para recordar. Al mismo tiempo, su marco temporal permite ampliar el campo de la memoria a episodios en distintos momentos de la historia en los que el Estado haya cometido graves violaciones de los derechos humanos. Es, sin dudas, un paso significativo en las luchas por la memoria y por la reparación simbólica, la cual en nuestro país permanece notoriamente rezagada en relación con la región.

La elaboración del proyecto fue producto de un arduo trabajo de debates y acuerdos que se extendió por casi dos años y en el que participaron alrededor de 20 organizaciones sociales e instituciones nucleados en una Red Pro-Sitios de Memoria, la que se formó especialmente para dar impulso a este proyecto legislativo. Se tomaron como referencia los Principios Fundamentales para las Políticas Públicas sobre Sitios de Memoria, elaborados por el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur y aprobados en la XXII Reunión de las Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados asociados (RAADDHH) realizada en Porto Alegre el 3 y el 6 de setiembre de 2012.[3] Es decir que, a partir de 2012, el Estado uruguayo asumió el compromiso de avanzar en políticas públicas de memoria y, en los años que transcurrieron desde esa instancia se desarrolló, en el marco de la Ley 18.596, una línea de trabajo de señalamiento de lugares.

El proyecto de ley de sitios de memoria fue presentado por casi la totalidad de la bancada de senadores del Frente Amplio[4], en su fundamentación se planteó:

"(...) *La memoria como política pública se crea para preservar socialmente la memoria de lo ocurrido, al mismo tiempo que homenajea a las víctimas y aporta a la elaboración de un relato histórico veraz que, asentado en la plena vigencia de los derechos humanos, construya y fortalezca la identidad democrática de nuestra sociedad.*

Los Sitios de Memoria, por su valor testimonial, constituyen instrumentos a disposición de los Estados para cumplir sus obligaciones en materia de Justicia, Verdad, Memoria y Reparación. Su materialidad es un testimonio de los hechos allí ocurridos y constituyen un patrimonio histórico y cultural para las generaciones presentes y futuras".

[3] Ver: http://www.ippdh.mercosur.int/principios-fundamentales-para-las-politicas-publicas-en-materia-de-sitios-de-memoria/

[4] Firmaron el proyecto: Patricia Ayala, Marcos Carámbula, Daniel Garín, Rubén Martínez Huelmo, Sandra Lazo, Rafael Michelini, Constanza Moreira, Marcos Otheguy, Daniela Payssé, Enrique Pintado, Lucía Topolansky y Mónica Xavier.

El texto del proyecto ingresó a la Cámara de Senadores el 29 de junio de 2017 e inmediatamente pasa a consideración de la Comisión de Educación y Cultura. Allí el tratamiento del proyecto se inicia el 12 de julio y culmina el 22 de noviembre del mismo año, con el proyecto aprobado por unanimidad de todos los partidos representados en dicha Comisión, a excepción de los artículos 5, 9 y 12 que reflejan el núcleo de las discrepancias en los debates.

De esa manera el proyecto pasa con un informe en mayoría y la responsabilidad de ser Marcos Carámbula el miembro informante ante el plenario de la Cámara, realizado el 5 de diciembre de 2017. Allí luego de un debate no tan extenso como podría esperarse, se aprueba el proyecto por unanimidad de todos los partidos políticos y con el desglose de los artículos ya mencionados, que fueron aprobados solo por la bancada del Frente Amplio.

El 6 de diciembre de 2017, ingresa a la Cámara de Representantes y se envía a estudio de la Comisión de Educación y Cultura de dicho cuerpo. El tratamiento allí denota una tensión mayor entre los representantes en relación a lo que había ocurrido en la Cámara de Senadores. El día 2 de mayo de 2018, la Comisión definió postergar su consideración. El 9 de mayo, durante la sesión de la Comisión, las diputadas Mutti del Frente Amplio, y Bianchi del Partido Nacional, protagonizaron un enfrentamiento sobre el proyecto de ley. El resultado de esa sesión fue el voto negativo del proyecto y el pasaje al plenario con 2 informes en minoría y moción de urgencia presentada por los diputados Sánchez del Frente Amplio (FA), Rubio de (UP) e Iván Posada del (PI). Ese mismo día el plenario de la Cámara de Representantes aprueba el proyecto con los votos del PI, UP y FA, con una pequeña modificación que provocó el retorno a la Cámara de Senadores. El 4 de julio se aprueba el proyecto en nueva forma en el plenario de dicha Cámara y el 13 de julio fue promulgada convirtiéndose en la Ley 19.641.

Esta ley profundiza la política de reparación simbólica que, a través de la colocación de placas en lugares emblemáticos, promovió la ley 18.596 de Actuación Ilegítima del Estado entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985[5]. Se crea un nuevo organismo rector: la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente, que es presidido por la INDDHH. La Comisión, que fue instalada el 31 de octubre de 2018 tiene una integración plural de representantes con una mayoría de organizaciones de la sociedad civil por sobre la de los organismos del Estado.

Durante el tiempo que llevó la discusión del proyecto de ley de sitios de memoria, las argumentaciones que se dieron en los diferentes ámbitos reflejan el panorama del debate político en torno a las atrocidades cometidas por el Estado en distintos momentos de la historia, especialmente en relación a la última dictadura civil - militar.

[5] La Ley 18.596, fue aprobada en 2009 y estableció en uno de sus artículos la señalización de lugares lo que ha sido llevado adelante por una Comisión creada por la citada Ley en el marco del Ministerio de Educación y Cultura, con la participación de otros representantes del Estado, y con la activa participación de la Asociación de Ex Presos y Presas Políticos - Crysol.

1. Panorama del debate parlamentario

a) Gobernanza de los sitios y la memoria como política pública

Una de las primeras discusiones se dio en torno a la gobernanza de los sitios de memoria, que supone esta nueva ley. Esta configuración participativa y que coloca a la Comisión Honoraria en la órbita de la INDDHH, fue propuesta por las organizaciones sociales y controvertido por los representantes del Ministerio de Educación y Cultura en su comparecencia ante la Comisión de Educación y Cultura del Senado.

El 12 de julio de 2017, los representantes de Crysol. -hasta ese momento los principales protagonistas de la sociedad civil en un ámbito de gestión de la política de memoria en el marco de la Ley 18.596- fueron recibidos por los legisladores, allí expresaron su apoyo general a la iniciativa:

"Como se plantea en el artículo 8, creemos que tiene que haber una comisión o un organismo que ponga en funcionamiento, que coordine, que promueva o que realice el reconocimiento de los sitios de memoria y, en cierta medida, administre esos espacios. Pensamos que allí debe tener un papel relevante la Institución Nacional de Derechos Humanos. (...)

Nosotros, como Crysol, entendemos que ese es uno de los elementos más relevantes que es necesario poner de manifiesto en este proyecto concreto. Para nosotros, la institución como tal tiene una relevancia trascendental en la vida democrática de los uruguayos. A nuestro juicio, es el corazón de todo el sistema de protección de los derechos humanos de nuestro país y, por ende, también tiene una importancia fundamental a la hora de garantizar la preservación de la memoria y de estos sitios de memoria donde ocurrieron hechos trágicos o hechos heroicos protagonizados por ciudadanas y ciudadanos uruguayos. Nos parece que la palabra de la Institución es fundamental y debe tener un papel relevante en ese organismo". (Carpeta 848/2017, Distribuido 1380, fecha 12 de julio de 2018, Comisión Educación y Cultura del Senado)

Respecto a este mismo punto, el 26 de julio de 2017, comparece la INDDHH y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a manifestar sus puntos de vista sobre el proyecto y en particular se expresaron diferencias respecto a la representatividad del Estado y las organizaciones sociales en la gobernanza de los sitios. La Dra. Mirtha Guianze, entonces integrante del Consejo Directivo de la INDDHH, destacó el surgimiento de la iniciativa como proceso colectivo, diferenciándolo de la política de señalización a través de placas desarrollada por el MEC en el marco de la Ley 18596:

"*Se nos hizo llegar el proyecto de ley de sitios de memoria y las distintas organizaciones concordamos en que se adecuaba a las directrices elaboradas por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, (...) Se hizo una convocatoria a las distintas organizaciones. Primero se reunieron en forma externa a nuestra institución, pero cuando tuvimos nuestro local lo empezamos a hacer allí. Siempre tuvimos una gran afluencia de gente de distintos lugares del país para brindar sus aportes y lo mismo sucedió en la Asamblea Nacional*

de Derechos Humanos, que es anual y se realizó en junio. (Carpeta 848/2017, Distribuido 1403, fecha 26 de julio de 2017, *Comisión Educación y Cultura del Senado)*

Al respecto de la propuesta de integración, Guianze expresó la necesidad de la independencia respecto a los cambios de gobierno, dado que una integración con mayoría de organismos dependientes del Poder Ejecutivo puede dificultar el funcionamiento al evitar el quórum necesario para sesionar, si eventualmente, el gobierno pierde el interés en el tema. La INDDHH le daría un ámbito de mayor autonomía:

"La comisión estaría integrada por nueve miembros y presidida por un delegado de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. La idea fue que tuviera independencia, de acuerdo a los principios de París, y por eso se entendió que podía estar presidida por la institución." (Carpeta 848/2017, Distribuido 1403, fecha 26 de julio de 2017, *Comisión Educación y Cultura del Senado)*

Frente a ese planteo que estaba contenido en el proyecto de Ley, a iniciativa de las organizaciones de la sociedad civil y de la Red Pro Sitios de Memoria, el representante del MEC ante la Comisión de Reparación de la Ley 18596, Maestro Nicolás Pons fundamentó una postura discrepante:

"Ante lo expuesto sobre la composición, gobernanza y funcionamiento de la Comisión Nacional de Sitios de Memoria, el Ministerio de Educación y Cultura sugiere, para su consideración eventual de esta comisión, que la presidencia de dicha comisión esté bajo la órbita del Poder Ejecutivo; sumar a la secretaría de derechos humanos de presidencia de la República como ámbito de competencia transversal a todo el Estado en la materia, y suprimir la representación de los tres delegados de la Red de Sitios de Memoria, por cuanto en el proyecto ya fueron contemplados dos delegados de las organizaciones sociales más representativas en la lucha por la memoria y los derechos humanos. En este último caso, además, entendemos que la presencia de los representantes de la Red de Sitios de Memoria debiera orientarse al ámbito del Consejo Asesor y Consultivo que luce en el artículo 11. Este ámbito, del cual compartimos su pertinencia, resulta especialmente habilitado para canalizar los aportes de la mayor cantidad de instituciones que tienen que ver con la materia. Por tanto, a los cuatro representantes institucionales a quienes el proyecto les otorga participación en este ámbito asesor y consultivo –me refiero a la Presidencia de la República, al Poder Judicial, al Congreso de Intendentes y al Plenario de los Municipios–, entendemos deberían sumarse los representantes de la Red de Sitios de Memoria, así como otros actores que tienen una destacada trayectoria y un destacado rol de la sociedad civil en materia de derechos humanos". (Carpeta 848/2017, Distribuido 1403, fecha 26 de julio de 2017, *Comisión Educación y Cultura del Senado)*

La posición sostenida por Pons, devolvía la mayoría al Estado en la integración de la Comisión Nacional Honoraria ya que proponía suprimir los tres delegados de la Red de Sitios, que sería colocada en el ámbito del Consejo Asesor el cual, sería convocado si la Comisión Nacional lo entendiera necesario. Además, proponía para el Poder Ejecutivo la presidencia de dicha Comisión.

b) El pasado como trinchera: sus sentidos y usos en las disputas políticas del presente

Otro de los ejes centrales del debate se desarrolló respecto al marco temporal de aplicación de esta ley, la que establece tres períodos:

"Artículo 5º. (Ámbito temporal). - A los efectos de la determinación y declaración de los sitios de memoria, se consideran los siguientes períodos:

a) El comprendido desde el 13 de junio de 1968 hasta el 26 de junio de 1973, en el marco de la aplicación sistemática de las Medidas Prontas de Seguridad y bajo los preceptos de la Doctrina de la Seguridad Nacional imperante.

b) El comprendido desde el 27 de junio de 1973 hasta el 28 de febrero de 1985, período en que se instauró la dictadura cívico-militar.

c) Se podrán considerar hechos acontecidos fuera de los períodos antes mencionados en los que el Estado haya violado los derechos humanos o donde haya habido expresiones significativas de resistencia popular"[6]

La disputa por establecer el inicio del deterioro de las protecciones institucionales que habilitaron progresivamente las vulneraciones sistemáticas de derechos humanos es una discusión no saldada, claramente se trata de una discusión que interpela políticamente a los distintos actores en sus trayectorias políticopartidarias previas al golpe de Estado y a las decisiones que el propio Parlamento tomó en ese período.

Señor Amorín (Senador, PC)*"Adelanto que no voy a acompañar el literal a porque considero que estábamos en una democracia y que las medidas prontas de seguridad fueron votadas por un Parlamento legítimamente instalado y tampoco el literal c porque me parece demasiado amplio. Considero que el literal b refiere al período transcurrido durante la dictadura y evidentemente en esa época se cometieron actos ilegítimos desde el primer día hasta el último, no solo de violación de los derechos humanos sino ilegítimos en general. Eso sí lo voy a votar.* (Carpeta 848/2017, Distribuido 1508, 4 de octubre de 2017)

Señor Michelini (Senador, Frente Amplio) *(...) si este proyecto es de memoria de las situaciones que pasamos, no podemos creer que un día los militares se despertaron y atentaron contra las instituciones o que un día el dictador Juan María Bordaberry, se despertó y dijo: 'Voy a cerrar el Parlamento 'Hubo una serie de hechos que se fueron procesando día a día y que generaron lo que ya conocemos (...)*

Ese es el motivo de la diferencia de los literales A) y B) ¿Por qué? Porque lo que estamos rescatando es la memoria de lo que ocurrió. Unos hechos ocurrieron en dictadura -los comprendidos en el literal B)- y otros sucedieron, para lamento de todos nosotros, en democracia. (...) ¡Todas estas cosas las comprobó el Parlamento y tenemos que recordarlas porque sería inenten-

6 Proyecto de Ley de Sitios de memoria histórica del pasado reciente. Carpeta 848/2017. Distribuido 1344/2017. Comisión de Educación y Cultura del Senado.

dible pensar que la Dictadura ocurrió el 27 de junio de 1973! Cada uno tendrá su autocrítica y responsabilidad, pero las víctimas no empiezan a contarse el 27 de junio de 1973 ¡Sería una gran injusticia de este Parlamento que un proyecto sobre sitios de memoria histórica del pasado reciente señalara que esto empieza el 27 de junio de 1973¡" (Versión taquigráfica del 5 de diciembre de 2017, plenario de la Cámara de Senadores)

El tercer eje del debate se centra en la atribución de responsabilidades del inicio de la violencia política. La polarización discursiva que se establece en el Parlamento en los años 60 a partir de las movilizaciones sociales se actualiza con un alto nivel de tensión y emotividad en las discusiones del presente. Esto da cuenta de la trama no reparada, del daño perpetrado al tejido social por el autoritarismo y por la continuidad de la cultura de la impunidad. Por momentos, la pasión argumentativa parece no sostenerse en el conocimiento de los procesos de memoria, de señalizaciones y conmemoraciones, como si ya no hubiesen transcurrido 33 años de restablecimiento democrático. Esto puede notarlo cualquier persona que realice una atenta lectura de algunas de las manifestaciones equívocas que transcribimos a continuación.

Señora Bianchi Pioli (Diputada, Partido Nacional) *"La guerrilla tuvo responsabilidad en la alteración del orden institucional. Cuando empezaron las primeras acciones terroristas en el año 1962, algunas escaramuzas, y en el año 1963, que no se diga que había un régimen dictatorial, ni siquiera autoritario. Vivíamos en una democracia, como lo hicimos hasta febrero de 1973".*

(...) "Y la otra cosa, señora presidente, es que no podemos admitir que se distinga desde el 13 de junio de 1968 hasta 1973 por las medidas prontas de seguridad. Y no voy a repetir lo que ya dije. ¿Que hubo muertos? Sí. Algunos eran del movimiento popular de masas al que yo pertenecía. El emblemático Líber Arce pertenecía a ese movimiento de masas; no pertenecía a la guerrilla. Ahora, era autoritario el régimen y había que reprimir. La quedó gente inocente como pasó después de 1976, porque los que pertenecían al movimiento pacífico de masas vivieron la tortura, el sacrificio y muertes como los otros que agarraron las armas. ¿Lo justifico? De ninguna manera. Si agarraron las armas y se equivocaron, a la Justicia, como hizo España; como hizo Italia con las Brigadas Rojas, pero nosotros no. Y sí, ahí hubo mucha cosa oscura que hay que investigar" (Diario de Sesiones Nº 4162, Plenario Cámara de Representantes. 9 de mayo de 2018)

Señora Montaner (Diputada, Partido Colorado) (...) *Esto ratifica los motivos por los cuales no tengo que votar este proyecto. Se cita un período en el que regía la Constitución de la República en el país, y el Poder Judicial, ante cualquier acto de violación de la ley, tuvo todas las libertades para investigar, establecer la verdad y castigar a los culpables si se había violado la ley (...)*

Este proyecto olvida que la violencia política en el país no empezó el 13 de junio de 1968. La violencia política en el país comenzó en el año 1963, cuando una banda terrorista, que después se conoció como Tupamaros, realizó un atentado contra el Club de Tiro de Colonia Suiza,

que le costó la vida a una trabajadora. ¡La vida de una trabajadora inocente que estaba allí cumpliendo nada más que con sus labores! (Diario de Sesiones Nº 4162, Plenario Cámara de Representantes. 9 de mayo de 2018)

En cambio, la perspectiva de algunos representantes para contraargumentar en relación a los distintos niveles de responsabilidad en el recurso a la violencia política fue la de contextualizar en base a los conflictos históricos internacionales.

Señor Rubio (Diputado, Unidad Popular)*Uno podría hablar de las víctimas de la ascensión del nazismo y de la acción de la resistencia. Hubo víctimas civiles, inocentes, pero lo que condenamos es el nazismo o el fascismo, no las víctimas de las acciones de los maquis o de los partisanos o la sorda y heroica resistencia en Alemania o en Polonia. Ni que hablar de la resistencia en la República Soviética ocupada.* (Diario de Sesiones Nº 4162, Plenario Cámara de Representantes. 9 de mayo de 2018)

El cuarto eje se desarrolló en torno a las violaciones a los derechos humanos y al rol del Estado. "Los dos demonios" y la necesaria "memoria completa" aparecen como formas frecuentes de equiparar la responsabilidad del Estado con la actuación que tuvieron grupos armados que fueron desmantelados previo al golpe de 1973.

En relación a lo dicho, la siguiente interacción en la Comisión de Educación y Cultura del Senado, con la presencia de la presidenta de la INDDHH Dra. Mariana Mota, resulta ampliamente ilustrativa. La postura adoptada por la INDDHH se ampara en la doctrina del sistema universal de derechos humanos, que define que los derechos humanos son violados por los Estados, y que la violencia privada no puede equipararse a ésta.

"Señor Presidente - Aquí hacemos la misma consideración que en el artículo 4.º. Habla específicamente del Estado y dice: «vinculados a hechos ocurridos con violaciones de los derechos humanos o resistencia de individuos u organizaciones contra el terrorismo y uso ilegítimo del poder del Estado».

Señor Amorín (Partido Colorado) - Hay un ejemplo que surge recurrentemente, me refiero a Pascasio Báez[7]*.*

Señora Mota - No es terrorismo de Estado.

Señor Amorín- Entonces, no estaría incluido.

Señora Mota- No. Se trata de violación de los derechos humanos cometidos por el Estado: funcionarios o particulares con aquiescencia o anuencia del Estado. Es desde ese punto de vista,

[7] Pascasio Báez, fue un peón rural asesinado en 1971 por un grupo integrante del MLN que decidió administrarle una inyección letal luego de que encontrase por accidente un refugio con armas en el interior del país. Esta acción que impactó muy negativamente en la opinión pública de la época, es hasta nuestros días un argumento condenatorio del movimiento guerrillero. Es relevante agregar que dicha acción ha sido controversial incluso entre dirigentes del MLN.

si no, estaríamos hablando de delitos comunes en los que, como siempre, se aplica la ley normal y común.

Señor Presidente- Este hecho fue juzgado en su momento.

Señora Mota- Efectivamente, señor presidente. Todo el proyecto de ley tiene que ver con eso; los sitios de memoria refieren específicamente a eso. Si ampliamos el espectro entraríamos en la creación de sitios de memoria de todo lo que consideramos y sería vastísimo. Por lo tanto, el acotamiento es a los sitios de memoria vinculados con violaciones de los derechos humanos ocurridas por el Estado, exclusivamente. Así lo acotamos en el tiempo". (Carpeta 848/2017, Distribuido 1561, fecha 25 de octubre de 2018, *Comisión Educación y Cultura del Senado)*

En la discusión plenaria de la Cámara de Senadores, el día 5 de diciembre de 2017, en la cual se le dio media sanción al proyecto, la Senadora Constanza Moreira (FA) y el Senador García (PN) se expresaron de la siguiente manera respecto al rol del Estado respecto a la política de memoria:

Señora Moreira (Senadora, FA) "(...) el objetivo es homenajear la vida de quienes pasaron por allí, sufrieron y fueron torturados y abusados en su integridad física y moral, en su dignidad como personas. A veces recordamos la historia por los héroes, pero la historia está llena de víctimas; en realidad hay muchas más víctimas que héroes. Me refiero a víctimas por el abuso de poder del Estado y hay que nombrarlas así."

Señor García: (Senador, P.N.) *(...) la memoria debe ser completa, porque de lo contrario se transforma en relato. Estas cosas se deben hablar por razones obvias, con mucha delicadeza. En las barras y también en la sala hay compañeros que sufrieron en carne propia y a nivel familiar este tipo de atentados. Con esa misma comprensión y con las características que nos da el cargo que ocupamos aquí, debemos tener claro que en el Uruguay hubo muchas víctimas de violaciones a los derechos humanos, y no solo por parte del Estado, aunque tal vez fueron las más notorias. Pero hubo uruguayos que fueron víctimas de violaciones a los derechos humanos y que no son a los que refiere este proyecto de ley (...) El poder de la política no puede hacer olvidar que hubo inocentes que murieron en un enfrentamiento armado en Pando, o que hubo ciudadanos que descubrieron un escondite y fueron asesinados (...) no es cuestión de cantidad de demonios, sino cuestión de verdad y objetividad".*

La posición de Moreira plantea la magnitud de los crímenes del Estado y, de cierta manera, refleja lo que implica en cuanto a reconocer su rol necesario en la reparación de los mismos, en cambio las posiciones de los representantes del PN toman como bandera expresiones como memoria completa, muy usada por los familiares de represores en Argentina, y utilizando este debate como medio de crítica sobre el silencio del FA respecto al presente de Venezuela.

El 9 de mayo de 2018, durante la discusión en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados, Manuela Mutti (FA) y Graciela Bianchi (PN) también expresaron sus puntos de vista discrepantes respecto al punto:

Señora Bianchi Poli (Diputada, PN) *(...) Se dice que en Venezuela hay democracia porque hay elecciones, aunque para mí están plagadas de irregularidades,* y acá hubo elecciones, y no se violó la Constitución. Lo sé porque como abogada traté registrar todos los datos, porque no me gusta hablar a la ligera. Entonces, cuando ustedes lo presentan, me pregunto por qué seguimos con una mirada hemipléjica de la historia. Contar la verdad a medias, no es contar la verdad completa, no es decir la verdad, y eso lo repudio. Comparto lo que dice este proyecto, pero es totalmente parcial, porque en el primer acto de terrorismo, violencia, o el nombre que le quieran poner, cuando se dinamita el bowling en Carrasco, ¿saben quién murió? Nadie que se pueda decir que formaba parte de un gobierno que no le gustara a alguien. No, murió una limpiadora, alguien que estaba cumpliendo con sus tareas; una trabajadora. Y nadie fue a pedir perdón a su familia. ¿Ustedes tienen documentado algún acto o hecho que dijera que ese camino era erróneo y que el mejor camino por el que se llega al poder es a través del sistema democrático con partidos y elecciones? Así fue como se llegó en 1968. Nadie le pidió perdón a la familia Pascasio *Báez. (...)*

Señora Mutti Fornaroli (Diputada, FA) *(...)" Yo entiendo y también condeno lo de Pascasio Báez. Creo que fue terrible. Ahora, lo que sí creo es que hay una gran diferencia entre la violencia que ejerce un Estado, con todo lo que ello conlleva por eso está aquí en el Parlamento, con toda una estructura armada, como asesinatos masivos y también encarcelamientos masivos, y determinadas acciones llevadas adelante por grupos, que fueron difíciles y duras, pero no fueron masivas. Entonces, no voy a permitir que se compare una violencia con la otra (...)*

La recurrencia argumental en torno a las responsabilidades por el quiebre institucional, la evocación de las acciones de la guerrilla y la dilución de las responsabilidades del terrorismo de Estado parece no agotarse a pesar del tiempo transcurrido desde la recuperación de la institucionalidad democrática. Las polarizaciones en este tema entre los representantes del FA y delPN y el PC, mantienen una circularidad retórica, en los debates parlamentarios de los últimos 33 años.

Señora Mutti Fornaroli: (Diputada, FA) *(...) Cuando se habla de justicia y de no tener una memoria hemipléjica, a mí me gustaría que los derechos humanos no tengan una memoria hemipléjica para no tener que caminar entre torturadores en la calle de Uruguay.*

Señora Bianchi Poli(Diputada, PN). *Que sea ministro menos.*

Señora Mutti Fornaroli (F.A.): *Hay personas que pagaron y estuvieron presas. Yo soy hija de un preso político, tupamaro. Y también me crie siendo víctima de lo que fue el golpe de Estado, ya que, a Eduardo Pérez, medio hermano de mi padre, lo mataron delante de él y de su hijo, mi primo, cuando Gavazzo le tiró una bomba molotov dentro de la celda, descuartizándolo. (...)* (Versión taquigráfica del 9 de mayo de 2018, Comisión de Educación y Cultura, Cámara de Representantes)

El horror que testimonia Mutti, es contundente, tanto porque menciona como protagonista a uno de los represores más denunciados y reconocidos por su siniestro rol como

torturador, así como por el hecho de que la característica principal del terrorismo de Estado en nuestro país fue la tortura sistemática no fue una práctica excepcional, sino una política represiva extendida sobre la disidencia política y como amenaza sobre toda la sociedad.

Un quinto eje de debate, que subyace en las posiciones que hemos venido analizando hasta el momento, está vinculado con los sentidos otorgados al pasado en el presente:

Señor Amorín (Senador, PC)*: Señora Presidenta: vamos a votar en general este proyecto de ley porque nos parece que es importante y necesario; creemos que, en general, los pueblos deben recordar estas cosas. Es necesario recordar porque los hechos lo merecen y también para que no se repitan, para que sirvan como ejemplo de lo que no debe pasar.*

(...) todos repudiamos el terrorismo de Estado cuando se pierden los márgenes de la Constitución, se la empieza a violar y los gobiernos no representan a la población. (Versión taquigráfica del 5 de diciembre de 2017, plenario de la Cámara de Senadores)

Señor Heber (Senador, PN)*: Señora Presidenta: naturalmente, nosotros también vamos a acompañar el proyecto de ley en general. Nos parece que debemos tener memoria; ¡De eso se trata! El olvido de lo que paso puede ser la peor enfermedad de una sociedad porque se corre el riesgo de que vuelva a ocurrir* (Versión taquigráfica del 5 de diciembre de 2017, plenario de la Cámara de Senadores).

Es de destacar el amplio acuerdo acerca de la importancia de la memoria para las garantías de no repetición, que reflejan las intervenciones de los Senadores y que dio como resultado que en dicha cámara el proyecto se aprobara en general por unanimidad.

En cambio, en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes, la diputada Graciela Bianchi planteó su hartazgo respecto de continuar con la mirada en el pasado:

(...) Yo no voy a discutir más. Es lamentable que con todos los problemas que tiene el país, el Parlamento nacional esté discutiendo esto como si estuviéramos en el año 1984. Siempre mirando para atrás ¡basta! Voy a hacer el informe en minoría. Lo que tengo probado lo voy a decir y de lo que no tengo probado, me haré cargo. No sé si lo haré a nombre personal o a nombre del Partido Nacional. (Versión taquigráfica del 9 de mayo de 2018, Comisión de Educación y Cultura, Cámara de Representantes)

Sin embargo, a pesar de esta aparente saturación respecto a la relevancia del pasado, la propia Bianchi, así como Montaner (PC) y Rubio (UP) recurrieron a Artigas para argumentar durante sus exposiciones en el Plenario de la Cámara de Representantes, el día 9 de mayo:

Señora Montaner (P.C.): *"La única placa que deberíamos votar por unanimidad perdóneseme si alguien se siente aludido y poner a los pies del padre de la patria, don José Gervasio Artigas, es una que dijera: "Perdona, don José Artigas. Tú no tuviste la culpa. Nunca más violencia política de tipo alguno entre los orientales". (...)*

Señora Bianchi Poli (P.N): *Somos hijos de "clemencia para los vencidos"; somos hijos de "ni vencedores ni vencidos". (...)*

¡Tuvimos que esperar prácticamente a mediados del siglo XX para conocer la obra de Artigas! Antes de esa fecha era contrabandista, asesino, delincuente, matrero. ¡Y era la historia reciente! Para que no se distorsione eso lo dijo Lavalleja: no vale porque la historia la escriben los vencedores, muchas veces vencederos circunstanciales, sobre todo en un régimen democrático, pero prefiero elegir el caso de Artigas, señora presidente"

Señor Rubio (UP): *"No hay reconciliación sin justicia. Somos hijos de "clemencia para los vencidos", y también del odio irreconciliable a la tiranía. Reitero: irreconciliable"*

2. De la omisión o la desidia en el trabajo parlamentario

Durante algunos momentos del debate en ambas Cámaras se evidencia faltas de información o de consistencia en algunas de las argumentaciones, llegando a extremos donde las fundamentaciones empleadas no resisten el más mínimo análisis. En el mejor de los casos los usos políticos que, de ciertas circunstancias históricas se realizan, parecen no tener su mirada en el presente que permitan una proyección más allá del estrecho margen del impacto inmediato.

Señora Montaner (diputada, PC) *Todos saben –de lo contrario, les recomiendo leerla la definición de terrorismo y delitos de lesa humanidad del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Cuando define el terrorismo y los delitos de lesa humanidad, además de la acción ilegítima e ilegal del Estado, con claridad incluye la acción de bandas o grupos irregulares que cometen delitos, hechos que se condenan penalmente reitero como delitos de lesa humanidad.*(Diario de Sesiones Nº 4162, Plenario Cámara de Representantes. 9 de mayo de 2018, página 53)

El Estatuto de Roma. de la Corte penal Internacional no define terrorismo, es un término que no se utiliza en ese documento. En el caso de los delitos de lesa humanidad, la definición se encuentra en el artículo 7 del Estatuto, cuando enumera los ejemplos de este tipo de crímenes, al definir el "ataque contra una población civil": "se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política; " Lo que quiere decir que son acciones que se desprenden de una política de Estado, accionada por el propio Estado o por un grupo que actúa con la aquiescencia de aquel para promover dicha política de Estado[8].

En otros momentos, algunos parlamentarios parecen querer forzar al proyecto a que limite o diga cosas que no dice. Perdiendo el rumbo de lo trascendental de estos debates e

[8] Estatuto de Roma de la corte penal internacional (1998) Véase en https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/Estatuto_Roma.pdf

intentando obtener una ventaja que, en el mejor de los casos, no va a superar el anecdotario de esa jornada.

También hay afirmaciones que evidencian la falta de atención a los procesos de memoria de los últimos años, ya que dos de los tres lugares que menciona el Senador Heber del Partido Nacional como omitidos por las políticas de memoria, ya se encuentran señalizados por la iniciativa de la Intendencia de Montevideo y Memorias de la Resistencia[9].

Señor Heber (Senador, PN) *(...) son víctimas de todos; no tienen color ni partido político (...) hemos insistido para que la Junta Departamental y la Intendencia recuerden lugares que para nuestro partido son de alto heroísmo y de trabajo contra la Dictadura, pero no lo hemos logrado (...)*

(...) no nos parece justo que solo se recuerden lugares en los que hubo actos de heroísmo de víctimas pertenecientes a un partido; se deberían incluir los lugares en los que hubo víctimas de todos los partidos que resistimos a la Dictadura (...) como la farmacia de Cacho López Balestra (...) el acto del Obelisco (...) al cine Cordón (...) (Versión taquigráfica del 5 de diciembre de 2017, plenario de la Cámara de Representantes)

También la diputada Bianchi del PN, expresó una serie de reclamos respecto a "omisiones "del proyecto de Ley:

Señora Bianchi Poli (Partido Nacional*). (...) No hay ciudadanos de primera ni de segunda. (...) Nunca entendí desde la izquierda la muerte de los cuatro soldados en la puerta de la casa de uno de los coroneles o generales que sí eran responsables de la situación[10]. ¿Sabemos los nombres? ¿Hay memorial para ellos? ¿Son víctimas de segunda? ¡No, señora presidenta! ¡Esa es la gran discrepancia que tenemos con este proyecto!* (Versión taquigráfica del 9 de mayo de 2018, Comisión de Educación y Cultura, Cámara de Representantes)

Este tipo de argumentos ya habían sido utilizados por la oposición en la Cámara de Senadores, en donde la Senadora Passada había argumentado intentando aclarar el punto, sin éxito:

Señora Passada (Senadora, FA) "*Creo que es injusta la mirada de que está sesgada la memoria. No lo está, si leemos detenidamente el artículo 4.º, donde se dice con claridad que se consideran sitios de la memoria aquellos espacios físicos donde se verifica la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos por parte del Estado. ¡No dice que tiene un color político el fijar, el ver ese sitio de la memoria! ¿Por qué? Porque el territorio, el ciudadano, la ciudad que decide marcar un lugar como un sitio de la historia, nos permite, les permite a todos hacer ese aporte*" (Versión taquigráfica del 5 de diciembre de 2017, plenario de la Cámara de Representantes)

9 Ver: http://www.memoria.org.uy/#23

10 En la madrugada del 18 de mayo de 1972, 4 soldados mueren en una acción del MLN. Cumplía funciones custodiando el domicilio del Gral. Gravina, entonces comandante del Ejército. Hasta la actualidad permanecen diferentes versiones sobre si las muertes se producen en un tiroteo o si fueron ejecuciones.

En otros casos, como lo refleja la posición expresada por el Senador Pasquet del PC, parece perderse el foco de lo institucional y sistemático -que es justamente lo que da el carácter diferencial a los crímenes de Estado frente a los particulares- quedando reducido a un análisis de conductas individuales de personas concretas que actuaron en nombre del Estado:

Señor Pasquet (Senador, PC) *"(...) queda también fuera de esta historia, parcial, fragmentada, otra cosa: la acción abnegada, y en algunos momentos heroica, de soldados y policías que no mataron, que no torturaron, que no hicieron desaparecer a nadie, que no mancharon su uniforme con las atrocidades que otros uniformados sí cometieron. No todos los militares ni todos los policías fueron torturadores, asesinos ni violadores. Hubo uniformados que eran simples soldados, simples policías que cumplieron su deber y salieron a enfrentar a los tupamaros porque recibieron la orden de hacerlo y porque al cumplir esa orden estaban defendiendo las instituciones y el orden jurídico. A esa gente nunca se le rindió ningún homenaje; a esa gente que cumplió abnegadamente con su deber, que se jugó la vida, y que en algunos casos la perdió, la sociedad uruguaya no le ha tributado el homenaje que merece, que mereció mientras vivió y que su memoria sigue mereciendo hoy. Esa es una parte de la historia que está absolutamente oculta, invisibilizada, como suele decirse ahora."* p.64.

La posición del Doctor Pasquet, también evidencia desconocer el artículo 33 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en cuyo numeral número 2 se especifica: *"A los efectos del presente artículo, se entenderá que las órdenes de cometer genocidio o crímenes de lesa humanidad son manifiestamente ilícitas"*[11]Por lo cual, el argumento de la existencia de simples funcionarios que cumplen órdenes no exime de responsabilidad personal, ni tampoco implica que la orden en sí, por venir de un cargo superior sea lícita.

Repasados todos estos hitos de la discusión parlamentaria queda en evidencia la recurrencia argumental en torno a las responsabilidades por el quiebre institucional, la evocación de las acciones de la guerrilla y la dilución de las responsabilidades del terrorismo de Estado parece no agotarse a pesar del tiempo transcurrido desde la recuperación de la institucionalidad democrática. Las polarizaciones en este tema entre los representantes del Frente Amplio y de los partidos Nacional y Colorado mantienen una circularidad retórica, en los debates parlamentarios de los últimos 33 años.

La amplificación de las posiciones de los diversos actores sobre los sentidos y los usos del pasado, los que generalmente ni se evocan ni se expresan, en coyunturas como éstas salen a la superficie dando cuenta de diferencias interpretativas sustanciales de la historia política hasta el punto de relativizar o incluso, justificar, el uso de la violencia estatal.

En ese sentido, para leer el proceso que lleva finalmente a la aprobación del texto legal, es necesario desprenderse de esa capa argumental presente en las fundamentaciones para

11 Ver: http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf

avanzar a comprender las importantes definiciones concretas que esta ley determina en cuanto a la gobernanza de los sitios de memoria y a la memoria como política pública.

A modo de cierre

El tránsito de los monumentos, marcas, placas y fechas a los espacios de memoria, a los sitios recuperados, es una oportunidad de profundizar el tejido de las tramas que dan sentido a esas señales en el territorio, así como se convierten en espacios que multiplican los debates informados sobre nuestro pasado y presente.

Las señalizaciones impulsadas en el marco de la Ley 18,596, son equiparadas al concepto de sitio de memoria desde todos los partidos políticos, incluido el oficialismo, quien, como impulsor de la política de señalización desde el MEC defiende la existencia de 46 sitios de memoria. Lo correcto es señalar que, de los más de 80 centros de detención de presos y presas políticos, identificados y listados por diversas investigaciones, organizaciones sociales y testimonios de sobrevivientes, hasta el momento solamente 2 de ellos han sido recuperados como sitios de memoria, la ex sede del Servicio de Información de Defensa (SID), actual sede de la INDDHH y un predio ubicado en la ciudad de Canelones utilizado por la Policía para secuestrar clandestinamente opositores políticos, torturarlos y recluirlos en vagones de tren en desuso.

En cuanto a los sitios como espacios disponibles para la comunidad, y no simples señalizaciones, persiste como desafío la reapropiación territorial y simbólica de aquellos lugares que fueron centros de detención y tortura. Los espacios represivos que funcionaron no solamente en lugares clandestinos sino principalmente en Batallones, Cuarteles y Comisarías diseminados en todo el territorio nacional, tuvieron efectos no solo sobre los detenidos políticos, sus familias y grupos de pertenencia, sino hacia la comunidad que compartía el barrio, la localidad o el pueblo. Imponer la autoridad, a través del terror que genera la violencia, fue una práctica de control social.

En particular, en ciudades y localidades del interior del país, la impronta represiva que esos espacios militarizados representaron aún no ha sido investigada ni recuperada.

Estamos frente a la oportunidad de elaborar, repensar y transformar las huellas traumáticas de la conflictividad política y de las lógicas represivas y criminales desplegadas por el Estado en nuevas formas de apropiación de los territorios y las comunidades, para el despliegue de relatos y posicionamientos comprometidos con el respeto a los derechos humanos. Como señalara la Diputada Macarena Gelman en el debate parlamentario: *"Se está ante el desafío de construir las herramientas que permitan avanzar sobre la identificación y reubicación de los relatos en los espacios materiales en que los crímenes de Estado ocurrieron".*

No tenemos dudas de que estos desafíos podrán ser enfrentados en un escenario de gobernanza consagrado en esta ley que permite imaginar una Comisión Nacional Honoraria que habilitará a una reorganización de visibilidades, liderazgos e interlocuciones en

relación a las reivindicaciones en torno a la memoria, ampliando el espectro de participantes y decisores.

En el mejor de los escenarios estas nuevas estructuras democratizarán los debates a través de la necesaria negociación en la toma de decisiones, produciendo movimientos en el seno de las organizaciones de víctimas y de militantes con larga trayectoria en este campo, las que tendrán un rol plural y activo.

Por último, este debate parlamentario deja en evidencia que toda verdad enunciada debe ser puesta a dialogar con otras memorias y verdades posibles, no en el sentido de cuestionar su autenticidad histórica, sino en el camino de fortalecer una pluralidad productiva y cuestionadora, donde Uruguay, tardíamente, emprende con la promulgación de la ley de sitios, un camino propio.

Bibliografía

DA SILVA CATELLA, L. (2004) "Pasados en conflicto. De memorias dominantes, subterráneas y denegadas" En: Bohoslavsky, Ernesto; Franco, Marina; Iglesias, Mariana y Lvovich, Daniel (comps.);

Problemas de Historia Reciente del Cono Sur, Volumen I, Buenos Aires: Prometeo Libros/UNGS. Pp.99-124. Didi-Huberman, Georges. Imágenes pese a todo. Memoria

JELIN, E. (2002) Los trabajos de la memoria. Colección Memorias de la Represión. Volumen 1. Editorial Siglo XXI, España/Argentina.

RISSO, M. ABRAHAN, M. (2018) Desde el fondo del tiempo otro tiempo. Apuntes sobre el proceso de identificación y recuperación para la memoria de los espacios represivos del terrorismo de Estado uruguayo. Revista Aletheia, volumen 8, número 16, junio 2018. ISSN 1853-3701

Documentos

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf

Ley 19641 Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19641-2018/19

Principios fundamentales para las políticas públicas en materia de sitios de memoria. Instituto de Políticas Públicas de Derechos humanos del Mercosur. 2012. Link: http://www.ippdh.mercosur.int/principios-fundamentales-para-las-politicas-publicas-en-materia-de-sitios-de-memoria/

Versiones taquigráficas de las sesiones de la Comisión de Educación y Cultura del Senado entre el 12 de julio y el 25 de octubre de 2017, el plenario de la Cámara de Senadores del 5 de diciembre de 2017, la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 9 de mayo de 2018 y el plenario de la Cámara de Representantes de la misma fecha. Ver el trámite parlamentario completo en el siguiente link: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/135482



Foto: Martha Passeggi

"Defender la Memoria como una trinchera"

Los atentados contra los sitios y placas de Memoria, viene repitiéndose como una constante a partir de la reiterada prédica de determinados sectores -militares y civiles- empeñados en negar o dejar en el olvido los graves hechos del pasado.

No es necesario ser muy perspicaz para saber desde que lugares provienen estos hechos, cuando los atentados se dirigen contra lugares que recuerdan las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la etapa del terrorismo de Estado. Cámaras de seguridad mostraron a un militar retirado en plena tarea de afectar una Placa de Memoria.

Los atentados al Memorial a los Detenidos Desaparecidos en el Cerro y a los erigidos en lugares de detención, muerte y tortura como lo fue el Penal de Libertad, son intentos por reivindicar la "lucha contra la subversión", lenguaje que en cada ocasión esgrimen la Fuerzas Armadas para justificar sus atropellos. Meses atrás, el Comandante en Jefe del Ejército afirmaba que *"a la gente le importa un comino lo que pasó hace 45 años"* dando un claro mensaje en pos de la impunidad y del borramiento de la Memoria.

También sufrieron atentados otras placas de memoria como las que rinden homenaje a Wilson Ferreira Aldunate, al Capitán de Navío Oscar Lebel (férreos opositores a la dicta-

dura cívico-militar) y a los Mártires Estudiantiles, esta última ubicada en el Espacio Emilio Frugoni. La misma suerte corrieron las emplazadas en la ex sede del FUSNA, en el ex Centro General de Instrucción para Oficiales de Reserva (CGIOR) y en el Hospital Militar.

Fue justamente frente a este hospital, que el 25 de junio se realizó un acto y concentración en repudio a los atentados militares contra las placas de Memoria, donde más de 40 organizaciones convocaron y una treintena de personalidades y la INDDHH adhirieron a la iniciativa[1].

Estos hechos muestran que no se trata de una mera vandalización (terminología utilizada por los diferentes lugares oficiales) que podría ser realizada por cualquier persona, sino que forman parte de una serialidad planificada de **atentados** contra los lugares que pugnan por mantener viva la Memoria de la lucha y la resistencia a la dictadura.

Como ejemplo de esto, además del rechazo y las denuncias realizadas por las organizaciones de Derechos Humanos, citamos la declaración del 25 de octubre de la Junta Departamental de Montevideo. Ésta expresó su "repudio a los actos sistemáticos de vandalización efectuados contra las placas y sitios de la Memoria" señalando que "estos hechos pretenden empañar la voluntad expresa del pueblo uruguayo de 'Nunca Más Dictadura' y la defensa irrestricta de la democracia".

Por eso, con la frase del título, las organizaciones de Derechos Humanos seguirán asumiendo su compromiso y su lucha por Memoria, Verdad y Justicia y Nunca Más Terrorismo de Estado.

1 En http://www.resumenlatinoamericano.org/2018/07/25/uruguay-defender-la-memoria-como-una-trinchera/ se puede leer el texto completo de la proclama.



Montevideo, 27 de agosto de 2018

Comunicado ante la vandalización del Memorial

La Asociación de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos condena el atentado perpetrado contra el Memorial a los Detenidos Desaparecidos, en el Parque Vaz Ferreira, Cerro de Montevideo.

Una vez más, queda de manifiesto que la impunidad sigue reinando entre nosotros y atentando contra la democracia.

El memorial es un símbolo de reparación a todos los uruguayos que sufren la desaparición forzada. Obra que fue declarada de interés nacional obteniendo premios por su concreción arquitectónica a nivel americano.

Para nosotros es un lugar donde nuestros familiares son reconocidos, y traídos a nuestros días en cuanto ciudadanos comprometidos con la realidad de nuestro país. El delito del que son víctimas es de los más aberrantes que conoce la historia de la humanidad.

Por lo expresado, es que esperamos que sean hallados los responsables de este lamentable hecho y llevados a la Justicia.

Porque el futuro es con
Verdad, Memoria, Justicia y Nunca Más Terrorismo de Estado.
Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos



Montevideo, 30 de agosto de 2018

Comunicado - Invitación

Repudio al atentado contra el Memorial

La Asociación de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos condena el atentado perpetrado contra el Memorial a los Detenidos Desaparecidos, en el Parque Vaz Ferreira, Cerro de Montevideo.

Una vez más, queda de manifiesto que la impunidad sigue reinando entre nosotros y atentando contra la democracia.

El memorial es un símbolo de reparación a todos los uruguayos que sufren la desaparición forzada. Obra que fue declarada de interés nacional obteniendo premios por su concreción arquitectónica a nivel americano.

Para nosotros es un lugar donde nuestros familiares son reconocidos, y traídos a nuestros días en cuanto ciudadanos comprometidos con la realidad de nuestro país. El delito del que son víctimas es de los más aberrantes que conoce la historia de la humanidad.

Alertamos que no podemos ver estos actos con indolencia. El pasado nos enseña que estas pequeñas manifestaciones son el anuncio de acciones mas graves en la medida que no se actúe con rapidez y determinación.

El silencio y tibieza de los gobernantes y especialmente del Poder Ejecutivo, para poner coto firme a estas actitudes nos llena de profunda indignación y tristeza.

No es una acción aislada, recordemos el robo al GIAF, las amenazas del Comando Barneix, etc.

Exigimos de las autoridades competentes la mas firme determinación para buscar los responsables, someterlos a la Justicia y que estos actos no pasen a engrosar la larga lista de impunidad.

Es por esto, que los invitamos a encontrarnos en desagravio de memoria de los detenidos desaparecidos, en el Memorial.

Porque el futuro es con
Verdad, Memoria, Justicia y Nunca Más Terrorismo de Estado.
Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos



30 de agosto 2018

Oratoria de Madres y Familiares en el Día Internacional del Detenido Desaparecido

Esto que acabamos de escuchar, es de hoy. ¿Cómo llegamos a esto?

El 30 de agosto Día Internacional del Detenido Desaparecido es un día marcado por el dolor y también por la lucha. Lucha porque fue la respuesta de los familiares, de los compañeros de esos desaparecidos, de sus sociedades, la que resistió y encontró caminos para denunciar y alertar al mundo.

Aunque son prácticas de gobiernos autoritarios, dictatoriales, que usan las instituciones del estado para su arbitrariedad, es una modalidad que coexiste con gobiernos democráticamente electos. Y se extiende a otras víctimas, no sólo adversarios políticos y sus familias, sino a periodistas, ambientalistas, migrantes.

La DF articula estrategias de ocultamiento y destrucción de pruebas como forma de invisibilizar su crimen y para que perdure en el tiempo como amenaza desestabilizadora y paralizante para los demás. Su mayor efecto es social y no cesa hasta que se encuentran los restos o se aclara el delito respondiendo nuestras preguntas: ¿Cómo? ¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Por qué? ¿Responsables?

Esa es nuestra principal tarea. Encontrarlos. Desarticular la impunidad que aún hoy los oculta y mantiene el delito vigente. Este crimen que permanece en el tiempo lo heredan los sucesivos gobiernos cuando creen que se puede pasar del régimen dictatorial, del Terrorismo de Estado a la democracia como si fuera una simple transición, sin fricciones, como si fueran compatibles los crímenes de la dictadura con el sistema democrático.

Ese rumbo inicial, de negacionismo e impunidad, en los años de Sanguinetti y Lacalle dejaron huellas muy hondas de inmensa gravedad para la democracia.

Pero los tres gobiernos frenteamplistas que los siguieron, a pesar de los tibios avances en la reconquista de derechos avasallados en el pasado, tampoco jugaron un rol profundo que la contradijera, que corrigiera el rumbo, que posicionara a la justicia donde corresponde, que ahondara en la verdad y el esclarecimiento, que exigiera y quebrara el pacto

de *omertá*, que diera de baja a los jefes que no colaborasen, que sancionara la mentira y el ocultamiento de sus funcionarios, que dejara sin efecto la ley de caducidad.

También quedó postergada la imprescindible reformulación del papel de las FFAA, (pilar clave para el Nunca Más) discutiendo para qué y qué FFAA precisa este pequeño país. Su rol. ¿Cuántos efectivos? Sobre todo cuánta oficialidad -que se vio incrementada esos años-. Se debieron retirar los privilegios especiales que se auto otorgaron en dictadura, rectificar la ley orgánica, definir cómo educarlas (dejando atrás definitivamente la Doctrina de la seguridad nacional, con la que se siguen formando hoy), tener un plan de cómo incorporar a la sociedad una Institución que cumplió un papel nefasto contra ella.

Todo esto, lamentablemente no pasó. Recién la semana pasada…luego de idas y vueltas se votan dos proyectos al respecto, (jubilaciones y ley orgánica militar) cuyo impacto se verá recién dentro de 15 o 20 años.

Esa conducta tímida y errática la denunciamos todos estos años. En estas políticas, creció la impunidad, se extendió, se fragilizó al sistema judicial. Las organizaciones de víctimas, de familiares, asumimos entonces un rol mayor, no sólo de denunciantes, de demandantes.

Lo logrado en estos años, ha sido por el trabajo, la movilización, la militancia de ustedes, de nosotros, de todas las organizaciones y colectivos que mantienen los reclamos de V y J, la memoria, y con ella las propuestas, la transmisión.

Desde el histórico referéndum del voto verde, pasando por las causas judiciales, que incorporaron las prácticas de torturas, violaciones, abusos. El nacimiento del Observatorio Luz Ibarburu con su panorama abarcativo, que hoy nos permite cuantificar la ineficiencia de la Justicia. Las iniciativas reparatorias, leyes, placas, plazas, mojones de resistencia. El complejo trabajo de los archivos, los trabajos de memoria. Y las increíbles y conmovedoras marchas del 20 de mayo.

La permanencia ha sido nuestro mayor logro. Esos espacios abiertos con tanto esfuerzo, deben continuar, crecer y enriquecerse con el relevo de nuevas generaciones.

Compañeros, compañeras...esta lucha no termina mañana ni en 10 años. Para que los estados rectifiquen su accionar, para que estas prácticas no se extiendan… como lo están haciendo, se necesita una sociedad consciente, permanente atenta y activa.

Interpelamos todos estos años a los tres poderes del estado. Pues ellos son los responsables de la cultura de impunidad que prevalece.

No renunciaremos a que el Poder Judicial incorpore los delitos de lesa humanidad como debiera hacer. Aunque la tardía justicia sea poco o nada reparadora, tenemos claro que la batalla por que se apliquen esos delitos que son imprescriptibles es imprescindible para la sociedad.

Hoy la fiscalía especial para delitos de lesa humanidad está desarrollando un trabajo serio y activo. Pero las causas judiciales naufragan mayoritariamente en la Suprema Corte de Justicia que mantiene su posicionamiento de prescriptibilidad sobre estos gravísimos crímenes. En breve tendremos la oportunidad de cambiar la mayoría en contra, al retirarse Chediak.

El Parlamento debe nombrar un nuevo ministro y nuestro reclamo es por alguien que siga los acuerdos internacionales firmados por Uruguay. Los delitos de lesa humanidad deben perseguirse siempre.

No es correcto promover a jueces para la suprema corte negociando por debajo de la mesa entre gallos y medias noches, sin cristalinidad, sin transparencia, haciendo de la justicia una mercancía de cambio.

En cada sentencia se juega nuestro destino como democracia. El Parlamento puede hacerlo. Ayer la Comisión investigadora del espionaje en democracia, decidió por unanimidad enviar todo a la justicia y presentar un proyecto de ley para acotar la actividad de Inteligencia, y ese es el lugar q precisamos ocupe el Parlamento.

Sin información de calidad, con las mentiras de los comandantes, que son quienes tienen la obligación de suministrar la información, encontrar a nuestros desaparecidos es una tarea sumamente difícil, aunque el empeño y el trabajo sea mucho. Parece un juego de la mosqueta. Especialmente, cuando el ministro de defensa disculpó las mentiras del Comandante en jefe Manini Ríos al brindar un dato de enterramiento falso. Esa señal contundente, cerró toda posibilidad de recibir información, y las grandes dificultades que el Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia arrastraba, se hicieron insostenibles. Para nosotros es un diseño agotado.

No compartimos la idea de que sólo crear Institucionalidades es sinónimo de compromiso y voluntad política. Esta voluntad debe estar al servicio de destrabar los obstáculos.

Hace años que reclamamos se forme un equipo de investigación independiente de los poderes políticos, con potestades especiales, con presupuesto propio, con acceso a la información y con capacidad de ir a buscarla y exigirla en todo el estado. Mientras tanto, nuestros desaparecidos seguirán siendo rehenes de los militares desaparecedores. Y se mantendrá la amenaza, que sobrevuela las legítimas luchas actuales y futuras contra todo tipo de desigualdades.

Igual nos pasa con la fuga del ex coronel Eduardo Ferro mientras se esperaban los trámites de extradición. Represor emblemático y por lo visto influyente aún, que se fue de la cárcel sin que nuestro gobierno ni el gobierno español se enteraran!!!! Hoy es buscado internacionalmente por nuestra justicia y por Interpol. Finalmente, este mes el Estado uruguayo resolvió una medida importante que hace tiempo reclamamos: retener sus haberes hasta que se presente a una embajada o Consulado de nuestro país.

Esta voluntad medio cansina de nuestros gobernantes, es muy lamentable y deja un terreno libre, anodino, donde fermentan y crecen discursos peligrosos, como es apelar a las medidas prontas como una solución al aumento de la criminalidad, como planteó Faccelo del Partido de la Gente, o la propuesta de "vivir sin miedo" de Jorge Larrañaga proponiendo sacar los militares a la calle. Son acciones tan provocadoras como la vandalización a las placas y al Memorial.

Debemos unirnos para contrarrestar ese discurso. Ya sabemos lo que trae y no debe avanzar. Y para eso debemos sumar nuestros esfuerzos. Sumar y sumar; abrir con más fuerza espacio a otras voces, otras luchas… porque luchar contra la desaparición forzada, y el Nunca Más Terrorismo de Estado es luchar contra la impunidad del poder, es luchar por una sociedad más equitativa y libre; por una vida que valga la pena para todos. Queremos que esas luchas tengan su espacio legítimo, sin desaparecidos ni muertos, sin espionaje, sin impunidad.

Es imposible establecer los caminos a seguir, sin la participación de miradas más jóvenes. Es imprescindible que tengan lugar activo en el intercambio en esta reflexión y nos ayuden a mirar con otra perspectiva. El hoy y el mañana les pertenece.

Hay ganas y fuerza. Las multitudinarias Marchas del 20/5 a lo largo de todo el país, nos hablan de una sensibilidad que -ya establecida en nuestro pueblo- no cesa, y año a año suma nuevas generaciones.

La movilización que encabezó Rebeldía Organizada logrando que la AUF desafectara de la selección a Zuluaga, denunciado ante la justicia por su actividad en la DNII, es un ejemplo de lo que pueden lograr la movilización ciudadana.

Allí están las marchas del 8 de marzo y el potente movimiento que las inspira. Esto es parte de una conciencia que hemos acumulado como sociedad y debemos sumar para potenciarla. Es nuestro necesario desafío.

Verdad justicia y memoria.
No a la impunidad
Nunca más terrorismo de Estado

La impunidad y todas sus consecuencias
Espionaje militar y creciente intervención de las Fuerzas Armadas en política

Milton Romani Gerner[1]

El panorama de la vigencia de los derechos humanos en Uruguay está, en parte, inevitablemente vinculada a la relativa autonomía que siguen teniendo las Fuerzas Armadas respecto al poder civil. Su expresión más contundente ha sido la negativa, resistencia y franca oposición a resolver todos los casos de desaparición forzada y enterramientos clandestinos en Uruguay y la falta absoluta de autocrítica institucional de la aplicación del terror desde el Estado. Pero no solo eso. El pasado ominoso perdura en múltiples planos.

Prolegómenos

Ha sido y es, una expresión de poder. El colectivo castrense se sigue colocando por encima de todo el sistema político con un pensamiento antidemocrático. Parecen actuar diciendo estamos acá al acecho, como una amenazas permanente y con intervenciones políticas de neto contenido reaccionario, cuando no, de claro corte corporativo para su propios beneficios.

Sus intervenciones están basadas en una ideología que perneó a todos los integrantes de las FFAA, fue, y sigue siendo, que los destinos de la nación (en lenguaje de Doctrina de la Seguridad Nacional, "objetivos nacionales") son definidos, tuteados y custodiados por los hombres de armas.

Están por encima de la soberanía popular, y por ende, de la Constitución y la ley, a la que obedecen hasta que autodefinen que ha llegado la hora que las FFAA intervengan para salvar a la patria. Es impensable un golpe militar al estilo de antes, pero los privilegios y el poder de los uniformados ha crecido y en forma paulatina, inciden y avanzan sobre la sociedad y la democracia para imponer puntos de vista o apoyar sectores políticos de derecha con programas antipopulares. De alguna manera siguen imbuidos del pensamiento mesiánico expuesto por Primo de Rivera: "siempre ha sido un pelotón de soldados el que ha salvado la civilización", y además, ellos son ese pelotón.

La situación en la región viene dando sorpresas en una renovada presencia de los militares en la escena política. En Argentina, el gobierno civil les ha cedido, por decreto, tareas de seguridad interna. En Brasil el fenómeno Bolsonaro está íntimamente vinculado a las

---

[1] Licenciado en Psicología. Docente. Embajador. Ex Secretario General de la Junta Nacional de Drogas. Ex Representante Permanente ante OEA.

manifestaciones cada vez más abiertas del propio Comandante en Jefe del Ejército y de otros mandos sobre la situación política en abierto apoyo a los candidatos de derecha y de desprecio contra los otros.

En Colombia vuelven a ocupar un lugar destacado luego de los fracasos de las negociaciones de paz. En Venezuela y Nicaragua, aun con otro signo, la presencia autoritaria y represiva de los cuerpos militares son un síntoma de alarma. Inadmisible, por otra parte, de parte de gobiernos que se autoproclaman de izquierda.

En Uruguay, el largo proceso de impunidad se remonta a la sanción de la Ley de Caducidad (de la Pretensión Punitiva del Estado), expresión de los intereses políticos partidarios de mantener poderes en el sector militar. Forman parte de un escenario difícil, niveles de connivencia de algunos sectores políticos, cierta debilidad y falta de energía política de otros y sobre todos con la clara anuencia del Poder Judicial. Que ha optado por no adherir a la doctrina del derecho internacional de los derechos humanos desconociendo el carácter de lesa humanidad los delitos cometidos durante dictadura.

Y ciertos gestos, pocos, del Poder Ejecutivo, han culminado con el procesamiento de algunos iconos de la represión. De cualquier manera la cerrada *omertá* que rige en las FFAA impiden un esclarecimiento total de lo más ignominioso del periodo del terrorismo de estado: donde están los desaparecidos. Hoy como hace 40 años sigue siendo la demanda democrática que sigue negada a sus familiares pero también a toda la sociedad.

La Fiscalía General de la Nación ha conformado, recientemente, una Fiscalía especializada en Delitos de Lesa Humanidad que ha comenzado a actuar con diligencia y compromiso.

Sin embargo, no solo los cuarteles de la patria siguen fungiendo como cementerios clandestinos de nuestros conciudadanos desaparecidos, sino que se acumulan los hechos que muestran, una vez sí y otra también, que el pleno goce de los derechos humanos se encuentra persistentemente amenazados, por un poder que se coloca por encima de la Constitución y la ley, y que representa la zozobra, el miedo y las violaciones que se cometieron contra la población en los años de dictadura. Hay otros síntomas igual de peligrosos para la vigencia plena de los derechos.

Las conclusiones de una Comisión Investigadora de la Cámara de Representantes donde se demuestra la actividad de inteligencia desplegada entre 1985 y 2004 son elocuentes sobre la permanencia del pensamiento antidemocrático que inunda a las FFAA.

Los recientes hechos que tuvieron como epicentro, pero no solo, a las actividades políticas del Comandante en Jefe del Ejército General Guido Manini Ríos reafirman estas previsiones y alertas sobre los derechos y garantías en Uruguay.

Sentencia del Caso Gelman

Solo para tenerlo presente. Hay que señalar que el estado uruguayo asumió compromisos cuando aceptó, en virtud de suscribir al Pacto de San José de Costa Rica, aceptando la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, la sentencia del Caso Gelman vs Uruguay de febrero del 2011. Dicha sentencia fue acatada y cumplida en parte por el estado uruguayo. Particularmente están incumplidas

"En un plazo razonable, el Estado debe conducir y llevar a término eficazmente la investigación de los hechos del presente caso, a fin de esclarecerlos, determinar las correspondientes responsabilidades penales y administrativas y aplicar las consecuentes sanciones que la ley prevea,

El Estado debe continuar y acelerar la búsqueda y localización inmediata de María Claudia García Iruretagoyena, o de sus restos mortales y, en su caso, entregarlos a sus familiares, previa comprobación genética de filiación,

El Estado debe adoptar, en el plazo de dos años, las medidas pertinentes para garantizar el acceso técnico y sistematizado a información acerca de las graves violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura que reposa en archivos estatales".

Democracia vigilada

Una comisión investigadora de la Cámara de Representantes, ha concluido que en Uruguay existieron (¿existen?), servicios de inteligencia militar que hacen espionaje activo a políticos, sindicalistas y militantes sociales con una clara dirección de encuesta: vigilar el movimiento de todo lo que se sospeche como subversivo, izquierdista, en una conceptualización hija de la doctrina de seguridad nacional.

Las conclusiones reunidas en esta investigación, sacan de la especulación el espionaje montado por las FFAA sobre la sociedad civil, rescatan como prueba contundente dos voluminosos archivos donde se procesó toda esa información y las declaraciones expresadas en ellas, demuestran también la connivencia de gobiernos civiles con estas actividades ilícitas de los militares en democracia. *"Está comprobado que todas las agencias de Inteligencia Militar y la Dirección de Inteligencia del Ministerio del Interior infiltraron, siguieron y espiaron de manera ilegal y violatorio de los derechos individuales aún después de 1985, ya recuperada la democracia", afirmó el Presidente de la Cámara Diputado Gerardo Núñez.*

Las conclusiones de dicha Comisión fueron votadas por toda la Cámara resolviendo elevar las mismas a la Fiscalía General. Ahora será la justicia penal la que deberá pronunciarse. Pero, como bien afirmó en su informe esta Comisión, merecen sobre todas las cosas un pronunciamiento de toda la Cámara de Representantes denunciando y condenando estas prácticas.

La Comisión de la Cámara de Representantes que investigó el espionaje en democracia y empezó a trabajar en diciembre de 2016 entregó su informe al pleno y señala que

en casi dos años de trabajo se cursaron 167 invitaciones a concurrir ante la comisión para declarar y contribuir con la investigación; la mayoría a miembros y ex miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía y servicios de inteligencia.

Como muestra de una permanente no subordinación a los poderes civiles, 75 de esas personas, en gran parte integrantes del Ejército, declinaron asistir. Las Comisiones investigadoras no tienen facultades para hacer concurrir a los citados por la fuerza pública.

Dos grandes archivos fueron incorporados a la investigación: el denominado "Archivo Castiglioni" –60 cajas con información, incautadas en la casa del fallecido coronel Elmar Castiglioni– al que no se pudo acceder totalmente porque el Poder Judicial dijo que estaba en etapa de presumario y el denominado "Archivo Berrutti" así denominado por la ex Ministra de Defensa Azucena Berruti que actuando con firmeza lo rescato y envió al Archivo General de la Nación. Este último consta de cerca de tres millones de documentos y fue de vital importancia por aportar sustento documental a la investigación y para confirmar las hipótesis de trabajo que motivaron la conformación de la comisión, según afirma la Comisión.

La Comisión recogió pruebas suficientes –"documentales y testimoniales"– que permiten "afirmar que hubo espionaje ilegal en democracia contra la totalidad de los partidos políticos, sindicatos, gremios estudiantiles, organizaciones de derechos humanos, entes del Estado, el Poder Ejecutivo, personalidades, periodistas, integrantes del Poder Judicial y empresas".

Esas prácticas "no fueron hechos aislados" sino que "obedecieron a una acción sistemática y planificada, que se prolongó en el tiempo", al menos de 1985 a 2005, y que involucraron "a gran parte de la estructura de los servicios de Inteligencia del Estado" constituyendo una de sus "direcciones de trabajo".

Entre las conclusiones se indica que el espionaje ilegal se llevó adelante "mediante la utilización de fuentes cerradas para acceder a la información", es decir que "se realizaron escuchas y grabaciones de conversaciones en locales partidarios y sindicales, infiltración y pago de informantes, allanamientos clandestinos de casas de las víctimas o de locales partidarios y sindicales, seguimientos, presiones y operaciones encubiertas". Además, se asegura que hay documentos y testimonios que dan cuenta de que varios agentes de inteligencia policial y militar, junto a funcionarios de la cancillería, "desarrollaban tareas de espionaje en condición de colaboradores o de dobles agentes al servicio de la embajada de Estados Unidos en Uruguay a través de la CIA".

La dictadura en Uruguay fue cívica y militar. La impunidad también

En Uruguay, hay sectores políticos que promueven un mayor involucramiento de las FFAA en tareas policiales. Sectores que también siguen amparando la impunidad referida a los hechos de dictadura. Las reiteradas intervenciones del Comandante en Jefe Guido Ma-

nini Ríos en diversos tópicos políticos le ha costado un arresto a rigor de 30 días impuesto por el Sr. Presidente Dr. Tabaré Vázquez.

El motivo desencadenante fueron las opiniones críticas sobre la ley de modificación del sistema de Pensiones y Retiros que rigen para todos los uniformados. En efecto, el Senado ya votó esa ley que pretende reducir el enorme peso del déficit de esta caja: 580 millones de dólares anuales de aportes le cuesta el estado uruguayo. Los criterios normativos son expresiones de los privilegios que gozan en este terreno: con veinte años de servicio pueden retirarse con un porcentaje de retiro mayor del que gozan en actividad y sin topes de ningún tipo como rige para los civiles. El Gral. Manini Ríos se permitió criticar al Ministro de Trabajo Ernesto Murro.

No es la única actividad polémica del General: en noviembre del 2017 Madres y Familiares de Uruguayos Desaparecidos hacia publica una carta dirigida al Presidente donde se reclamaba su remoción por información falsa brindada al grupo. Denunciaban que: el Comandante Manini Ríos se reunió con el Grupo de Trabajo por la Verdad y Justicia y el ministro de Defensa Jorge Menéndez, para "aportar datos donde se marcó la ubicación de un supuesto detenido desaparecido y que en esa reunión "entregó un plano del Ministerio de Transporte y Obras Públicas" que indicaba "la zona donde estaría el enterramiento", aunque nunca permitió que los antropólogos que trabajan con las excavaciones "se reunieran con la persona que le dio la información para chequear". "Lo informado por el comandante en jefe resultó falso, se excavó y no hubo hallazgo" añadiendo: "El terreno allí no tenía ningún rastro de haber sido alterado".

En su profusa actividad de Twitter, el Comandante en Jefe, entre otras perlas, estampó la siguiente frase: *"Visitando el Regimiento de Caballería 3 en Rivera... con el mismo espíritu de servicio que anima a todo el Ejército, a pesar de todas las dificultades",* (acompañado de la foto de un escudo que se luce en dicho Regimiento*)... "Cuando la patria está en peligro, NO HAY DERECHOS, SINO DEBERES".*

Toda una plataforma política. Toda una definición.

Como corolario, y al mejor estilo del montaje escenográfico de una ópera, u opereta, en el cierre oficial de la Exposición Rural, evento donde el sector agropecuario siempre expresa sus reivindicaciones corporativas y las reiteradas críticas al gobierno, con la presencia de miembros del gobierno, la Banda Militar del Ejército desfiló entonando los compases de la Marcha militar "3 Arboles" identificada con el Partido Nacional. Tal exabrupto generó críticas políticas de todo orden, además de la sanción al Jefe de Estado Mayor.

Estos hechos muestran una vez más las derivaciones en el plano de los derechos y de la democracia del régimen de impunidad y de la falta de energía democrática para sancionar los excesos de los mandos militares que no se avienen a las reglas de la democracia.



Foto: Colectivo Rebelarte

La memoria y la militancia en secundaria

Matilda Ciganda | Manuela S. Methol[1]

En mis tres años de militancia estudiantil (uno en el Gremio Estudiantil del Zorrilla y dos en el del IAVA) he enfrentado múltiples y diversas situaciones y reacciones que hicieron asegurarme y también (por suerte con menor frecuencia) dudar de mi lucha.

El primer recuerdo que tengo de sentir miedo por luchar fue a principios de 4º de liceo cuando, después de una actividad denunciando la impunidad de los ex militares, sacamos fotos y las subimos por las redes; a lo que un pariente mío me hizo un comentario que implicaba lo peligroso que puede ser mostrar nuestras caras tan públicamente en contra de las Fuerzas Armadas. A partir de ahí aprendí a ser un poco más precavida con mi actividad política, y sin ignorar nunca el hecho de que si en cualquier momento la corrupción y los atentados a los derechos humanos vuelven a hacerse notar en Uruguay, mi actividad y la de mis compañeras en estos años, está absolutamente registrada y fácilmente expuesta.

[1] Integrantes del Gremio Estudiantil del IAVA (Instituto Alfredo Vázquez Acevedo).

Sin embargo, esto nunca fue una gran preocupación y la militancia estudiantil siempre tuvo mucho más de disfrute que de miedo hasta que en mayo de este año (2018), junto con otros gremios de secundaria y UTU, nos propusimos realizar una intervención para convocar al estudiantado a la vigesimotercera Marcha del Silencio. Desde el Gremio del IAVA solemos hacer intervenciones para muchas fechas importantes, en general en los patios internos que tiene el edificio, pero al estar estos inhabilitados por reformas tuvimos que recurrir a intervenir clase por clase. La intervención en sí consistía en que dos compañeros entraban a un salón de clases y pretendían secuestrar a otro (con total conocimiento del profesor y el compañero secuestrado), para después volver a entrar y avisar de una asamblea donde ex-presas políticas hablarían sobre su propia experiencia.

Un video de esta intervención se viralizó y recibimos comentarios de todo tipo: algunos más violentos que otros, algunos tratándonos de tupamaros, otros mandarnos a estudiar y "dejar la política para los ratos libres" (como si el estudio no dependiera absolutamente de la política),asumiendo posiciones que no compartimos, incluso recibimos amenazas de sacarnos la calidad de estudiante. Organizaciones y políticos de renombre exigieron a las autoridades del liceo que nos investigaran. Ante esto, mi primer reacción fue de despreocupación, estamos acostumbrados a recibir comentarios de odio por parte de mucha gente que solo se dedica a criticar todo lo que hacemos y no pensé que fuera nada diferente. Pero después que pasaron los días y seguíamos recibiendo amenazas y comentarios, empecé a replantearme lo que hicimos.

Personalmente sabía que no estaba violando la laicidad (de lo que se nos acusó) y mucho menos haciendo campaña político-partidaria, pero tuve que reflexionar mucho sobre los mensajes que se entienden de mis acciones.

Más tarde en el año, nos unimos con otros liceos a la ocupación masiva del mes de junio. Nos encontramos con muchas personas criticándonos de nuevo, incluso muchos estudiantes del liceo, pero cuando teníamos instancias de asamblea para decidir si la ocupación seguía o se levantaba, la mayoría de los votos iban para la opción de seguir (pese a haber hecho todos los esfuerzos posibles para avisar a todo el estudiantado de la oportunidad de votar). Esto me dio la idea de que la mayoría de las personas cuyas críticas recibimos o no eran estudiantes del liceo y si lo eran, no les interesaba realmente participar de las decisiones que tomamos como gremio sino simplemente criticar nuestras acciones.

En lo que a profesores y autoridades respecta, he tenido la suerte de cruzarme con aquellos a quienes mi militancia no les molestaba e incluso quienes me han apoyado, pero se de muchos compañeros y compañeras a quienes los profesores tratan mal o le ponen obstáculos en su desarrollo académico solo por su actividad política.

Más allá de todo, planeo continuar con la militancia cuando termine el liceo en los grupos que encuentre. Sé que cuanta más represión encontramos es cuando más tenemos que redoblar la fuerza con la que nos enfrentamos a ella.

Matilda Ciganda

A lo largo de los años, el Gremio Estudiantil del IAVA se ha dedicado a hacer intervenciones, asambleas, talleres y distintos tipos de manifestaciones para generar en los estudiantes la capacidad de reflexión, de crítica, para que podamos repensarnos a través de nuestro pasado. Para revivir la memoria.

Pero, ¿qué es la memoria? ¿por qué es tan importante? El sociólogo Michael Pollak sostiene que *"La memoria es un elemento constitutivo del sentido de identidad, tanto individual como colectiva, en la medida que es un factor extremadamente importante en el sentimiento de continuidad y de coherencia de una persona o de un grupo en su reconstrucción de sí mismo"*[2]. Personalmente me siento muy afín con su definición. Creo que es esencial para entendernos como individuos y como sociedad en su conjunto conocer nuestro pasado, nuestra historia; y no sólo conocerla, sino también hablarla, problematizarla, analizarla y trabajar sobre ella, y poder así reconstruir nuestra identidad.

Recordemos que el liceo IAVA es bastante particular dentro de la historia reciente de nuestro país: fueron muchos los estudiantes de este liceo detenidos y desaparecidos durante el período de terrorismo de Estado. Tal vez sea por esto que en el Gremio le damos tanta importancia a recordar y repensar el pasado: queremos (o al menos así lo creo yo), generar conciencia en el estudiantado. Queremos que se cuestionen, que no se conformen con el presente sino que, a través de la *memoria*, sean capaces de tener una mirada crítica, que luchen para crear cambios sociales y hacer del mundo un lugar un poco más justo. Generar conciencia es generar cambio.

Por otro lado, el GEI se caracteriza por recurrir a lo artístico para, valga la redundancia, generar conciencia. Desde mi punto de vista el arte es una herramienta única e inigualable a la hora de sensibilizar y de "llegar" a la gente. Si el arte es un lenguaje universal, ¿por qué no utilizarlo para expresarnos, para repensarnos, para hacer pensar? Según mi experiencia, son las manifestaciones artísticas las que mejor logran conmover, concientizar y convocar a actividades, ya que el arte tiene eso de humano, de cercano, de honesto, que hace que nos llegue a todas las personas por igual, sin hacer ningún tipo de distinción. Es por esto que solemos hacer manifestaciones artísticas para referirnos a la memoria.

En marco del 20 de Mayo y de la Marcha del Silencio, se nos ocurrió hacer una Asamblea Estudiantil con dos oradoras que fueron además de presas políticas, testigos de la sistemática violación de los derechos humanos que caracterizó a la dictadura uruguaya: Lucía

2 Pollak, Michael. *Memoria e identidad social,* Viena, Estudios Históricos,1992.

Arzuaga y Marisa Fleitas. Al invitarlas quisimos también, darle voz a dos mujeres que no sólo tuvieron que soportar y enfrentar situaciones de extrema violencia sino también tener el valor de salir adelante y denunciar, en el contexto de una sociedad que se empeña por ocultar e invisibilizar los hechos mediante la impunidad.

Para convocar a los estudiantes tanto a la Marcha como a la Asamblea, decidimos, nuevamente, recurrir a lo artístico. Al no tener a disponibilidad el espacio que generalmente utilizamos para estas ocasiones (los patios internos del IAVA), tuvimos que buscar otras formas para hacernos oír. La idea de la intervención del secuestro surgió de una intergremial y se bajó al plenario de todos los gremios estudiantiles. En el GEI nos pareció excelente ya que además de permitirnos pasar clase por clase, era una buena forma de conmover y revivir la memoria de forma explícita ya que, de hecho,secuestro de estudiantes ocurrieron realmente en el IAVA durante el período de la dictadura. Sin embargo, desde el principio fuimos conscientes del choque emocional que esto podría provocar, por lo que tuvimos especial precaución de avisarle a todos los docentes y, por supuesto, al "secuestrado" (de hecho, la mayoría de los "secuestrados" eran integrantes del gremio). Además, quisimos prevenir situaciones estresantes innecesarias por lo que intentamos avisale a todos los compañeros que sabíamos son más propensos a asustarse o alarmarse para que desde un principio supieran que el "secuestro" no era real. Una vez finalizado, tanto secuestrados como secuestradores volvían a la clase para invitar a la marcha y a la asamblea.

Las intervenciones en general tuvieron mucho éxito. Los estudiantes no solo se sorprendieronalprincipio, sino que luego se interesaron sobre el tema, nos hacían preguntas, discutían entre ellos, pensaban, recordaban. De hecho, la Asamblea con Lucía y Marisa fue muy concurrida, y se generó un ambiente de crítica y reconstrucción del pasado. Sin embargo, tras la viralización de un video de uno de los "secuestros", el foco pasó de ser la Marcha, la lucha y la memoria, a una intervención que únicamente cumplía el fin de concientizar, hacer recordar e invitar a otras actividades, y jamás imponer ideas o perturbar la clase.

Personalmente quedé muy dolida frente a la reacción del público: el video había sido sacado completamente de contexto, los medios decían que habíamos entrado a las clases sin permiso, que nadie estaba enterado. Algunas personas dijeron que era una violación a la laicidad, que estábamos modificando la historia, e incluso que hacíamos militancia político-partidaria. Hubo también personas que nos apoyaron, sobre todo funcionarios del IAVA que conocían un poco mejor el funcionamiento de las intervenciones del gremio. Sin embargo, fue tanto el acoso y la violencia que recibimos que llegué a temer por la seguridad de mis compañeras y la mía propia. Tanto gente oculta bajo el anonimato como políticos conocidos nos acusaron de muchísimas cosas que jamás tuvimos la intención de hacer. Nos insultaron y acosaron, siendo la mayoría de nosotras, menores de edad.

Pero cuando escuché que se nos quería quitar la calidad de estudiante, el mundo se me desbordó. ¿Cómo podía ser que nos quisieran arrebatar el derecho de estudiar, de aprender, de conocer? ¿Con qué criterio? ¿Por hacer una intervención artística para convocar a una actividad? ¿Por querer generar conciencia? ¿Por querer recordar eventos del pasado? ¿Por intentar que no nos olvidemos? Porque tal vez sea ese el mayor miedo de quienes tienen poder: que los jóvenes entendamos. Que nos manifestemos, que nos expresemos. Que seamos conscientes. Que tengamos memoria.

Manuela S. Methol

Se retomarán las excavaciones en el Batallón de Infantería Paracaidista Nº 14 de Toledo

El Fiscal de Crímenes de Lesa Humanidad, Dr. Ricardo Perciballe, solicitará a la Justicia el reingreso al Batallón de Infantería ubicado en Toledo para retomar la búsqueda de restos de detenidos desaparecidos.

Esta decisión fue tomada luego del informe presentado por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) que, con la utilización el geo-radar, constató "anomalías" en el predio del mencionado Batallón.

El Informe fue presentado a la la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente y en sus conclusiones señala que el terreno de ese lugar fue removido. Se trata ahora de investigar el por qué de esas alteraciones en el terreno.

En esa misma unidad se encontraron, en 2011, los restos del maestro Julio Castro, y un año después, a pocos metros de ese lugar, se hallaron los restos de Ricardo Blanco Valiente.

“Un gol a la impunidad”

A mediados del mes de abril, el Colectivo Rebeldía Organizada, junto a Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, acompañados por integrantes de otras organizaciones sociales, sindicales y de derechos humanos entregaron, a quien fuera en ese momento presidente de la AUF (Asociación Uruguaya de Futbol), Wilmar Valdéz, una carta firmada[1] por unas 30 organizaciones y más de media centena de personalidades, donde se solicitaba la destitución de Miguel Zuluaga, responsable de la seguridad de la selección uruguaya de futbol.

La carta (acompañada de una carpeta con documentación probatoria), tenía como propósito poner en conocimiento a las autoridades de la AUF de las denuncias que pesan sobre él. Un fragmento de la carta expresa: “El caso de Miguel Zuluaga es uno en donde se hace imperiosa una condena social. Ya que se trata de un funcionario de jerarquía, que más allá de todos los obstáculos judiciales se puede concluir que claramente tuvo responsabilidad en las violaciones a los DDHH durante la dictadura, ya que operó en el Depto. IV de la Dirección de Información e Inteligencia nada menos que entre los años 1974-76. Cuando las peores violaciones a los derechos humanos tuvieron lugar”.

Miguel Zuluaga era subcomisario de la DNII, lugar donde se torturó y violó a militantes de izquierda, en el marco de la denominada “Operación Morgan”. Estas denuncias se encuentra asentada en el Juzgado Penal de 17º turno desde el 2011, donde se acordonan decenas de testimonios, quienes lo reconocieron en la DNII cuando allí había detenidos. La carpeta entregada contenía, además de las referencias judiciales, textos, cartas de víctimas que allí sufrieron torturas, testimonios de dos detenidos en la dictadura: Ruben Waisrub y Luis Libschitz sumado a un acta de interrogatorio de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia del año 1979 que ubica a Zuluaga como subcomisario del Departamento, lo que surge de documentación de Presidencia de la República, en el libro “Investigación Histórica sobre la dictadura y el Terrorismo de Estado en Uruguay 1973 – 1985”, de Álvaro Rico. Prueba suficiente para que el jefe de seguridad sea destituido del cargo.

En la sede de la asociación, Wilmar Valdez junto a otras autoridades, recibieron la información comprometiéndose a estudiarla y dar una respuesta al respecto, manifestando que también están comprometidos con el tema.

[1] Asociación Civil Rebeldía Organizada, Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos, Asociación de Docentes y la Agremiación Federal de Funcionarios de la UdelaR, Confederación de Federaciones de Funcionario del Estado, FEUU, Mesa Permanente por DDHH, Plenaria Memoria y Justicia, Sindicato del Taxi, Asociación de Empleados de Estadística y Censos, Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales, Contacto Sur, Conaicop, Postaporteña@, Sindicato Único de Trabajadores del Mar y Afines, Unión de Trabajadores Rurales y Agroindustriales del Sur del País , Confederación de Federaciones de Funcionario del Estado (COFE) entre muchas otras organizaciones y colectivos, junto a tantísimas personalidades del medio.

Richard Mariani (vocero de Rebeldía Organizada) manifestó que hubo preocupación y sensibilidad por parte de las autoridades frente a estas acusaciones, considerando que Zuluaga forma parte de la seguridad de la AUF desde el 2000 y hasta ese momento, viajaría con la delegación al Mundial de Rusia 2018.

Pocos días antes de la presentación de esta denuncia en la AUF, el abogado de Zuluaga manifestó a la prensa que su cliente sufrió un "escrache público", queriendo "generar confusión" ante el inminente viaje de la selección.

A mediados de mayo, mediante un comunicado de prensa, la Asociación Uruguaya de Fútbol informó que el encargado de seguridad de la selección nacional no viajaría al Campeonato Mundial Rusia 2018, tras analizar las denuncias referidas a su responsabilidad en las violaciones a los DD.HH durante la pasada dictadura cívico-militar.

El pasado 11 de noviembre, Miguel Zuluaga denunció por "difamación e injurias" a Richard Mariani, vocero y cara visible de la campaña quien compareció ante la Fiscalía Penal de 4º Turno.

Con claridad y contundencia, Richard Mariani que "no hay lugar para la difamación y la injuria" debido a la que la campaña que se hizo de manera "respuetuosa" pero con firmeza ya que se basaron en pruebas "innobjetables": documentos oficiales del estado uruguayo, actas y testimonios de personas que están vivas. "Esto no se puede desconocer", reclamó[2].

Sería muy saludable que se escuchara la propuesta de todas las organizaciones que apoyan la campaña, a Richard y la destitución de Zuloaga, citando a quien debe responder por los delitos cometidos durante la dictadura. "Estoy tranquilo porque la verdad está escrita y de ahí él no va a poder escapar", manifestó Mariani.

---

2 https://ecos.la/UY/13/Sociedad/2018/11/14/28424/mariani-la-verdad-esta-escrita-de-ahi-zuluaga-no-va-a-escapar/



Montevideo, 13 de noviembre de 2018.

Comunicado de prensa

Ante la denuncia presentada por Miguel Ángel Zuluaga contra Richard Mariani, integrante de la Asociación Civil Rebeldía Organizada, la Asociación de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos expresa que:

1 - Madres y Familiares -junto a más de 30 Organizaciones Sociales de Derechos Humanos y Sindicales e innumerables firmas de particulares- también fue firmante de la nota y carpeta entregadas ante la Asociación Uruguaya de Fútbol (AUF), en abril de este año, referente a las denuncias que pesan contra Miguel A. Zuluaga, desde hace mucho tiempo.

2 - Reafirmamos en todos sus términos lo expresado en esa denuncia que hicimos pública, antes y después de presentarla ante la AUF.

3 - Participamos en la reunión en la AUF, junto a representantes de otras Organizaciones, para fundamentar los motivos de esta denuncia, los cuales fueron tenidos en cuenta por dicha Asociación con los resultados públicamente conocidos. Los mismos fueron:

a) En este país hubo un golpe de Estado, y en esa actuación por fuera de la Constitución y la ley, se cometieron todo tipo de crímenes aberrantes;

b) La Justicia debería laudar también penalmente en el caso Zuluaga, como en más de 200 denuncias que a lo largo de más de 30 años hemos hecho las organizaciones y personas sobre las torturas, desapariciones forzadas, homicidios, robos de niños, etc. Sobre quienes cometieron los delitos, quienes los ordenaron y quienes los asistieron. Dichas denuncias aún están en trámite, sin resolución...;

c) Producto de la inacción judicial es la impunidad que como sociedad vivimos. Esa impunidad es la que disfrutan los criminales de Estado, reciclados entre nosotros como si nada de esto hubiera ocurrido;

d) No mentimos cuando decimos que existe una denuncia penal presentada en el año 2011, donde entre otros funcionarios de la DNII es acusado Miguel Zuluaga. No mentimos cuando decimos que Miguel Ángel Zuluaga revistó en la DNII (Investigación Histórica sobre la Dictadura y el Terrorismo de Estado en el Uruguay, 2009). No mentimos

cuando decimos que fue partícipe de las torturas, en los archivos del MDN existen actas de interrogatorios por él firmadas (cuando los interrogatorios se realizaban bajo tortura).

4 - Nos solidarizamos con Richard quien fue un firme y respetuoso vocero en los medios, junto a otros compañeros, sobre esta denuncia de la que participamos. Esperamos que todas las Organizaciones seamos citadas para aclarar esta situación en la que la única responsabilidad es de Zuluaga y de la tardanza de la Justicia.

5 - La Justicia no sólo debe ser rápida para citarnos y corroborar las fuentes de estos dichos (que fueron todas presentadas a la AUF), sobre todo debiera serlo para que estas personas implicadas en el oscuro período de dictadura y Terrorismo de Estado sean juzgadas y no continúen impunes.

6 - La denuncia penal, no es el único camino para dar a conocer la verdad. La denuncia ciudadana fundada y responsable fue una alerta muy positiva para tomar conciencia y corregir una situación que daba un triste y peligroso mensaje al mundo.

De un tiempo oscuro solo salimos con Verdad y Justicia.
Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos

Seguridad Democrática y Derechos Humanos



Foto: Lucía Melgarejo

Dichos y entredichos que importan

Mariana Mosteiro[1]

Como fue de público conocimiento, las declaraciones del director Nacional de Policía durante una entrevista con El Observador[2],generaron polémica entre apoyos y críticas por parte de distintes representantes del Estado, tanto del Poder Ejecutivo, Legislativo como del Poder Judicial.

En el presente artículo se intentará abordar y analizar algunos fragmentos de la mencionada entrevista, problematizando el impacto de los discursos en las prácticas cotidianas y el direccionamiento de las políticas bajo la órbita del Ministerio del Interior, así como los posibles efectos sobre una expansión de la alarma social en torno a estas problemáticas.

Durante todo el transcurso de la entrevista, Layera insiste una y otra vez sobre la importancia de que diversos organismos del Estado -como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), El Banco de Previsión Social (BPS) y los relacionados a la gestión de la educación-, compartan información con el fin de poder armar "perfiles".

"*El gobierno está muy compartimentado. La policía no accede a determinada información que tiene el MIDES porque dicen que es reservada. No accedemos a la información del BPS ni a la de secundaria o primaria que nos permitiría contextualizar y ver el perfil de la gente con la que estamos tratando. Saber cuántos estudian, cuantos están registrados en el BPS y podemos saber cuántos están afuera del sistema. No quiere decir que sean todos violentos, pero nos da una idea del crecimiento, pero eso no funciona"*[3].

Otra vez aparece la desafiliación y la marginalidad directamente vinculada a la expansión y reproducción de conductas tipificadas como delitos. Todo esto además, en un intento de homogeneización de las y los "excluidos", que también viene siendo discutido teóricamente hace ya bastante tiempo, *"(...) la imagen convencional de los excluidos como similares y estáticos traiciona por su homogeneidad y fijeza su verdadera naturaleza, una categoría ideológica, un agrupamiento de "demonios locales" en el proceso de creación del "otro"*[4].

En definitiva la construcción de los y las peligrosas de los cuáles urge "defender a la sociedad"[5].

---

1 Integrante del Servicio Paz y Justicia Uruguay. Licencianda en Sociología- Udelar.

2 https://www.elobservador.com.uy/nota/-un-dia-los-marginados-van-a-ser-mayoria-como-los-vamos-a-contener--2018512500

3 Ibid 2.

4 Young, Yock (2008). "Merton con energía, Katz con estructura" en: *Delito y Sociedad*, N°25 pp.(63-87). Ediciones UNL: Buenos Aires/Santa Fe.

5 Foucault, Michelle (2008). *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Estas afirmaciones lejos de inscribirse dentro una vasta literatura de las corrientes críticas o realistas de izquierda –criminológicamente o sociológicamente hablando-, demuestran una vez más, al discurso positivista-higienista sumamente arraigado en las concepciones de un cargo de confianza, bajo la dirección política de un gobierno definido como progresista.

A través de este discurso se legitima la selectividad y captación del sistema penal en los sectores más castigados y vulnerados. Por lo tanto, es un discurso que retrocede al menos cien años en cuanto a la producción de saberes sobre la temática, criminalizando y estigmatizando a los y las mismas de siempre. Reduciendo otra vez a un análisis simplista un fenómeno tan complejo, que tiene diversas aristas y focalizándose en el/la autora del delito y por tanto en "lxs enemigxs".*"Este es quizás el principal reproche que deba formulársele al positivismo criminológico: el de ocultar los problemas políticos, económicos y sociales que giran alrededor de la cuestión criminal. Aunque también debe confesarse que ello no sucedió con todos los positivistas".*[6]

Llama la atención que en algunos párrafos posteriores, nombra al poder económico y no lo relaciona en absoluto como un posible factor de aumento de la violencia societal, tomando en cuenta que el factor de la desigualdad, de la "privación relativa", de la inclusión perversa o "bulímica" en términos de Young, deberían ser conceptos enfáticamente utilizados cuando hablamos de posibles factores que influyan en la criminalidad. "*El concepto del gueto no era tanto el estar simplemente excluido, sino más bien el de estar demasiado fuertemente incluido en la cultura pero sistemáticamente excluido de su realización. Todo esto recuerda a Merton, pero en la modernidad tardía la implosión de la cultura más amplia sobre lo local se intensifica dramáticamente. Tenemos un proceso que yo relacioné con la bulimia del sistema social: una sociedad que canta el mantra liberal de la libertad, igualdad y fraternidad y, sin embargo, en el mercado de trabajo, en las calles, en los contactos cotidianos con el mundo exterior, practica* sistemáticamente *la exclusión"*[7].Es extraño que todas estas cuestiones queden por fuera de su análisis, más tomando en cuenta como el Director es presentado por el entrevistador *"Layera es uno de esos oficiales formados en la escuela de los inspectores Roberto Rivero y Julio Guarteche, que estudian el delito no sólo desde una perspectiva represiva sino social, por eso afirma que en algunos lugares lo que se precisan son sociólogos y no policías"*[8].

Como se viene señalando en párrafos anteriores, el Director Nacional de Policía elije dejar por fuera a una serie de delitos y personas que difícilmente son captados por el sistema penal y tampoco son condenados socialmente. Paradojalmente, estos crímenes, aquellos relacionados con la economía, con profesionales, con el narcotráfico, etc., ya problematizados por Sutherland y profundizado por otrxs autorxs, denominados de "cuello blanco"[9],

---

6 Anitua, Gabriel Ignacio (2015). *Historia de los pensamientos criminológicos*. Buenos Aires: Didot.

7 Ibíd. 4.

8 Ibíd. 2.

9 Sutherland, Edwin (1999). *El Delito de Cuello Blanco*. Madrid: La Piqueta.

suelen ser bastante más nocivos a nivel macro social, desencadenando otras violencias, que son funcionales o reproductoras del orden social establecido.

Juan Pegoraro, ha dedicado gran parte de su producción intelectual a esta mirada sobre el delito y afirma lo siguiente: *"El establishment y los medios masivos de comunicación no dejan de enfatizar la idea de la peligrosidad de las clases populares que serían las que cometen o amenazan con cometer delitos que atentarían contra el orden social; y esto es sólo relativamente cierto ya que el orden social se reproduce de manera prioritaria delictualmente por medio de un amplio arco de ilegalidades que realizan aquellos que pertenecen a la estructura de poder, al establishment, y en especial el sector económico-político-financiero tanto local como internacional, que continuamente actúan eludiendo leyes y controles que ellos mismos promueven o dictan en el ejercicio depoderes institucionales. Considerando esto sugiero como hipótesis que los delitos populares o comunes cumplen la función de crear las sensación de que son la gran amenaza al orden social y a la vida ciudadana neutralizando la comprensión crítica del orden social"*[10]. A diferencia de los conflictos mencionados permanentemente por el oficial, claramente no causan el pánico moral ni la alarma social que si generan los "delitos comunes". Particularmente, es curiosa la alusión permanente del combate al Narcotráfico, cuándo en general el delito que se logra reprimir es justamente aquel que está ligado al Microtráfico Otra vez el peso cae sobre el eslabón más débil de poder, en una espiral que claramente es motor de alta conflictividad.

De igual forma, queda por fuera de lo vertido en la entrevista, una manifestación brutal de la violencia y es aquella basada en género, que en nuestro país no es para nada desestimable sino que es más bien trascendental. Y esta temática tampoco puede ser abordada únicamente desde la perspectiva penal o represiva, porque en definitiva, siempre estamos actuando sobre hechos aberrantes que ya fueron cometidos. Ya comprendimos que es un problema mucho más extenso y profundo, relacionado con un orden social que es patriarcal y machista, porque así fue construido. La transformación es cultura, es social y el Estado debe garantizar y desarrollar políticas que la promuevan, así como también actuar eficazmente cuando la situación está trascurriendo.

Tomando en cuenta las ideas desarrolladas previamente sería bastante complejo sostener -o al menos incómodo- *"un día los marginados van a ser la mayoría, ¿cómo los vamos a contener?"*[11].Además de la esquematización burda en esta afirmación, en definitiva, es la aceptación de que efectivamente preocupa más defendernos de esxs "otrxs" que preguntarnos como se generó y como se sigue profundizando esta situación social, además de criminalizar y reforzar la estigmatización y condena a los depositarixs de todos los males sociales de siempre. Nos deja en un lugar inmóvil.

[10] Pegoraro, Juan (2013). "El Lazo social del delito económico: un enfoque sociológico del orden social" en: *Delito y Sociedad*. N°31 pp. (57-89). Ediciones UNL: Buenos Aires/Santa Fe.

[11] Ibíd. 2.

Sobre el diagnóstico acerca de que nuestro país va en camino a los niveles de conflictividad y violencia de otros países del continente tampoco parece inocente, sobre todo cuando empíricamente no hay sustento que respalde semejante aseveración. Tampoco es casual que este debate -que se ha generado a partir de las declaraciones de Layera- se den en el contexto de la presentación por parte del Ejecutivo de un proyecto que representa retrocesos en garantías previstas por el nuevo CPP, sin tan siquiera esperar un tiempo prudente para evaluar su implementación.

En momentos donde una gran parte de la ciudadanía se encuentra completamente permeable a discursos que vaticinan catástrofes respecto a la "seguridad", reforzar los mismos es –al menos- irresponsable. En primer lugar, porque gesta las condiciones para que la percepción sea la de una total desprotección por parte del Estado y la gente comience a tomar la mal llamada justicia por mano propia o se extienda el reclamo de "mano dura" en extremos inmanejables, ya que nunca va ser suficiente. También se profundizan los relatos y acciones de odio sobre todxs aquellxs que no se ajusten a nuestras prácticas, costumbres, pensamientos, elecciones, que no compartan los mismos espacios o transiten los mismos lugares, etc. Lo desconocido se vuelve siempre sospechoso, peligroso, y ante este estado de situación las respuestas suelen incrementar los diversos tipos de violencias.

La visión del Director Layera respecto a la Institución dónde se desempeña, también puede llegar a desarrollar consecuencias nefastas sobre la misma.

Nunca se debe perder de vista, que estamos hablando de personas que trabajan allí donde el Estado ejerce el monopolio de la violencia física, la fuerza represiva y coercitiva. Los funcionarios y funcionarias tienen-nada más y nada menos- que el poder de muerte sobre el resto de las y los ciudadanos. Al igual que pueden llegar a estar expuestos a situaciones extremas. Y lejos del tremendismo es un dato de la realidad; *"La institucionalización de estas subjetividades prepara a los agentes para convertirse en "policías", lo que implica asumir que parte fundamental del proceso de su (trascendental) tarea sea la muerte. La propia y la ajena. El poder matar y el poder morir son inescindibles y hacen a la definición del trabajo policial"*[12].

Generar en el imaginario colectivo policial un estado calamitoso, puede implicar que se preparen para el mismo y actúen en consecuencia, desatándose grados de violencia institucional inadmisibles. Es por esto, que el respaldo por parte de las autoridades ministeriales[13] y algunos actores del sistema político hacia los dichos de Layera son realmente preocupantes e igualmente irresponsables. Más tomando en cuenta que los medios hegemónicos de comunicación y la oposición, en particular los partidos de derecha, hacen eco y utilizan estas expresiones para fundamentar las políticas de mano dura y expandir el estado de alarma pública. Exceptuando algunas posturas minoritarias críticas dentro del Oficialis-

---

12 Galvani, Mariana (2016). *Como se construye un policía*. La federal desde adentro.Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

13 http://ecos.la/UY/9/actualidad/2018/05/14/23299/jorge-vazquez-ministro-i-de-interior-respaldo-a-mario-layera/

mo, dónde incluso se pidió la remoción del cargo y el Fiscal de Corte que también hizo su pronunciamiento[14], se ha generado como una suerte de consenso punitivo que finalmente enfrascan estas discusiones en perspectivas unívocas y sesgadas.

Indiscutiblemente urge pensar e intervenir con políticas criminales y deliberar sobre el ejercicio del control social en las situaciones anteriormente descriptas, incluyendo a los delitos ignorados por la gran mayoría antes mencionados. Nadie pretende negar una realidad que demanda desarrollar dispositivos y herramientas para abordarla, pero jamás deberían disociarse de las políticas económicas, sociales, culturales, de la política en sí misma, del orden social hegemónico que se reproduce también a través de las agencias que engloba el sistema penal.

En materia de política criminal, exceptuando un corto lapso de tiempo al comienzo de la primera gestión del actual gobierno, continuamos ancladxs en un paradigma que reduce garantías mientras profundiza el dolor, la desigualdad, y la violencia en todos los sentidos. Y esto último, por supuesto, es también una decisión política. En este estado situacional, bajo este arquetipo de orden y construcción social: *"la conducta criminal no determina la clase de acción penal que adopta una sociedad. (...) no es el "crimen" ni el conocimiento criminológico sobre éste lo que afecta las políticas al respecto, sino la percepción oficial del "problema del crimen" y las posiciones políticas que motivan aquéllas. [Sino que] formas específicas de vigilancia, enjuiciamiento y castigo, la severidad de las sanciones y la frecuencia con que se aplican, los regímenes institucionales y los marcos de condena, están más determinados por la convención social y la tradición que por los perfiles de criminalidad"*[15].

14 https://www.elobservador.com.uy/nota/los-frentes-que-abrieron-las-declaraciones-de-layera-2018515500

15 Garland, David (1999). *Castigo y Sociedad Moderna. Un estudio de teoría social*. México D.F: Siglo XXI Editores.

La economía de las garantías en el Código del Proceso Penal

Rodrigo Rey[1]

Introducción

La Ley No. 19.293[2] vino a implementar en el Uruguay un proceso penal diseñado a partir de las premisas cardinales del esquema acusatorio. El avance normativo implica, en términos jurídicos, la incorporación de institutos, normas y principios que establecen una mayor relación de correspondencia con los modelos regulativos democráticos, en materia de derechos y garantías penales.

Es decir, un examen de adecuación del Nuevo Código del Proceso Penal (CPP) en relación a la Convención Interamericana de Derechos Humanos y los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, va a arrojar un resultado más satisfactorio en términos normativos, en comparación con el viejo Código del Proceso Penal[3]. Esa constatación es prácticamente indiscutible, y todos los desarrollos críticos que formularemos de aquí en adelante deben tener presente estratégicamente ese punto. No obstante, se ha registrado un auténtico aluvión de modificaciones con distintos impactos negativos –algunos de carácter estructural– respecto a la arquitectura ideal de un modelo acusatorio[4].

En síntesis, vamos a intentar repasar las principales disposiciones que organizan el esquema de juzgamiento del CPP, intentando reflexionar sobre qué tipo de expectativas pueden depositarse en un cambio normativo de esta magnitud. Por otra parte, destinaremos un énfasis especial a la *economía de las libertades,* específicamente: aquellos institutos o grandes "palancas" del sistema de normas que, desde un punto de vista descriptivo, determinan el ingreso y salida de sujetos de las cárceles[5] –o de distintos dispositivos de control y vigilancia–.

---

[1] Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Integrante del Colectivo de Pensamiento Penal y Criminológico.

[2] Este texto matriz fue seguido de las siguientes leyes modificativas No. 19.436 de 23/09/2016, No. 19.474 de 30/12/2016, No. 19.510 y 19.511 de 14/07/2017, No. 19.544 de 20/10/2017, No. 19.549 de 25/10/2017, No. 19.587 de 28/12/2017, No. 19.446 de 28/10/2016 y No. 19.653 de 17/08/2018.

[3] Esto implico la derogación de la vieja arquitectura normativa, de corte profundamente inquisitivo, que cimentaba el Código del Proceso Penal sancionado a través del Decreto-Ley No. 15.032 en el año 1980, por el Consejo de Estado de la dictadura cívico-militar.

[4] Entre ellos, corresponde subrayar los siguientes parches inquisitivos: la regulación del proceso penal adolescente, las modificaciones al proceso abreviado, la prisión preventiva, y las nuevas potestades probatorias de los jueces.

[5] No vamos a abordar en esta intervención, la reglamentación del recurso de *Hábeas Corpus*, aunque si cabe mencionar que a la luz de los antecedentes registrados a la fecha, puede constituirse como un mecanismo no-

Sobre el derecho, el derecho procesal penal, y el sistema acusatorio

Nuestro punto de partida estará sustentado en un concepto más complejo de derecho, asociado principalmente a la idea de *praxis comunicativa*[6]. Esto implica asumir que el discurso jurídico comprende un conjunto de materiales y acciones que transgreden las fronteras del derecho positivo. A partir de esta toma de posición, será más claro comprender por qué los cambios normativos son una condición necesaria pero no suficiente para implementar un proceso de reforma de estas características[7].

Por otra parte, el derecho procesal penal es aquella porción del discurso que se especializa en determinar las condiciones de persecución, investigación y juzgamiento de una determinada hipótesis empírica, en relación con una conducta definida previamente como delito por la ley. En otras palabras, se trata de la administración y organización de las violencias más intensas que puede desplegar el Estado contra una persona.

Este discurso especializado va a asignar los roles de los sujetos, el comienzo de la investigación –es decir, la existencia de un caso y su formalización–, los derechos y posibilidades de su ejercicio por parte de la defensa, la estructura de los juicios, las condiciones de producción de prueba, el papel de la víctima, los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, las medidas cautelares y la prisión preventiva como especie, los medios de impugnación y naturalmente, la propia sentencia de condena del sujeto enjuiciado, entre otros puntos. Asimismo, ese discurso va a estar conformado y determinado por el contenido de las normas, la lectura de los intérpretes, la posición de la policía, las lógicas de funcionamiento de los operadores judiciales, los recursos disponibles, y en síntesis, por las prácticas institucionales concretas[8].

La lógica ideal del sistema acusatorio implica el abandono de cualquier pretensión de búsqueda de la verdad material[9], y la concentración de los esfuerzos institucionales en la resolución de un conflicto social, punitivamente reconstruido por el segmento penal del discurso jurídico.

vedoso –que además no requiere firma letrada– para controlar que la gestión de la pena privativa de libertad –dimensión correctiva– se ajuste a los estándares de derechos humanos: arts. 351 a 357 del CPP.

[6] BLANCO, Andres: *Argumentación y lógica en el derecho*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2012, pp. 4 y ss.

[7] Asimismo, estos cambios fueron acompañados de una reconfiguración institucional de la Fiscalía General de la Nación como servicio descentralizado; y con algunas atribuciones específicas designadas al Fiscal de Corte en materia de política e investigación criminal, como la posibilidad de dictar instrucciones generales. Ver. Ley No. 19.483, art. 15.

[8] La práctica de los operadores tiene un peso fundamental en el éxito de los procesos de reforma. Ver. LORENZO, Leticia: *Manual de litigación*, Buenos Aires, Ediciones Didot, 2012, p. 26.

[9] No obstante lo cual, consideramos que no se debe descartar la *reducción del error*, como principio epistemológico guía. En caso contrario, la cognoscibilidad procesal se construiría sobre una verdad artificial, que podría expresarse perfectamente en una condena falsa. Ver. LAUDAN, Larry: *Verdad, error y proceso penal*, Madrid, Marcial Pons, 2012, pp. 25 y 26.

Para ello se deben cumplir determinadas condiciones, entre ellas, la función de persecución e investigación debe estar estructuralmente disociada de la función de juzgamiento, lo que se traduce en una auténtica separación de poderes en el interior del proceso[10]. Esa separación sintetiza conceptualmente la idea directriz del principio acusatorio[11]. Precisamente, aquí se identifica una diferencia nuclear con el viejo sistema, que a través de la figura del juez instructor de amplios poderes inquisitivos –desde la investigación al dictado de la sentencia de condena– aniquilaba las garantías de la defensa o directamente las secuestraba en un trámite kafkiano.

Como señalamos, el sistema acusatorio debe tener un funcionamiento *adversarial*, es decir, debe consistir en el combate de dos narraciones a cargo de la acusación y la defensa respectivamente, y un juzgador imparcial e incontaminado que debe pronunciarse en favor de alguno de esos relatos[12]. A estos puntos debe agregarse el principio de autonomía de la participación de la víctima, que se expresa en nuestro CPP en distintos artículos que la habilitan a participar, aun con ciertas insuficiencias e imprecisiones, en la indagatoria preliminar, en la implementación de las posibles vías alternativas o en el propio juicio oral.

Adicionalmente, ese combate de narraciones debe ser público –salvo las excepciones, por cierto amplias[13]– producirse en distintas audiencias, y principalmente, debe permitir por regla que el sujeto imputado desarrolle su defensa en libertad –existe un respeto irrestricto del principio de inocencia[14]– hasta la sentencia de condena, siempre y cuando esto no implique un riesgo para el proceso. En este punto es donde registramos indicios inconfundibles de una auténtica *contrarreforma inquisitiva*, que se explica por las modificaciones normativas impulsadas por el Ministerio del Interior y por una regulación inicialmente defectuosa de la prisión preventiva.

Ahora bien. La idea de que el sistema acusatorio supone la existencia de un juicio previo, oral y público, para todos los casos, es una representación simbólicamente dislocada

10 BINDER, Alberto: *Introducción al derecho procesal penal*, Editorial Ad Hoc, Buenos Aires, 1999, pp. 240 y 241.

11 BOVINO, Alberto: *Principios políticos del procedimiento acusatorio*, Buenos Aires, Editores del Sur, 2018, pp. 32 y 33.

12 Para entender este sistema, vale un ejemplo normativo. En el actual diseño del interrogatorio de testigos, y dado que la tarea de investigación corresponde al fiscal, los jueces solo pueden realizar preguntas de corte aclaratorio (art. 158.3 CPP); sin perjuicio de que este espíritu fue desvirtuado por la última reforma introducida por la Ley No. 19.653 (17/08/2018) que otorga a los jueces la posibilidad de intervenir en el objeto de la prueba.

13 La publicidad puede ser un mecanismo interesante para fortalecer la dimensión deliberativa de la cuestión penal, así como acercar a la ciudadanía asuntos que en apariencia, solo están reservados para especialistas. La regulación de la publicidad de las audiencias contiene varias excepciones, ver art. 135 del CPP.

14 Esta distribución normativa del riesgo probatorio es una opción política de los Estados republicanos. El art. 4 del CPP establece: *"Ninguna persona a quien se le atribuya un delito debe ser tratada como culpable, mientras no se establezca su responsabilidad por sentencia ejecutoriada"*. Es decir, la privación de libertad debería ser la consecuencia jurídica, por regla, de una sentencia de condena, y no de una medida cautelar, asumiendo aun así el riesgo de que alguien que resulte finalmente condenado, espere su sentencia en libertad, o que incluso, sea absuelto.

de lo que sucede en los hechos. Como veremos, el rol de los mecanismos alternativos, y específicamente, del proceso abreviado, es clave para comprender la gestión de recursos y la modificación de las formas jurídicas del encierro.

Un breve resumen sobre la estructura del CPP y el control de detención

El sistema actual se sustenta en una gran división de dos etapas, que puede resumirse panorámicamente en la indagatoria preliminar –que es una fase administrativa, caracterizada por la flexibilidad en la recolección de evidencias–, y una etapa de judicialización, que comienza a partir de la formalización solicitada por el fiscal al juez competente –que es, digamos, el equivalente funcional del viejo auto de procesamiento–. En los casos en que exista detención policial también deberá realizarse una audiencia de control de la *legalidad de la detención*, por parte del juez competente. Esta instancia es clave para determinar si han existido o no tratos degradantes o cualquier forma de intimidación o coacción. Asimismo, se debe controlar que la detención haya cumplido con alguno de los supuestos legalmente previstos en el CPP. En este punto, subrayamos que la definición de flagrancia impropia es lo suficientemente indeterminada como para perforar parte de la garantía de control de legalidad[15].

En síntesis, la formalización implica, justamente, la existencia de un caso con relevancia para el derecho penal; que podrá ser luego reconducido según las características y circunstancias a las vías alternativas, al proceso abreviado, o al propio juicio oral. En la propia audiencia de formalización existe la posibilidad de que el Ministerio Público solicite las medidas cautelares que considera pertinentes para el caso. Entre estas medidas nos interesa aquella que el diseño legal presenta discursivamente como una excepción.

La prisión preventiva como parche inquisitivo: sin controversia no hay acusatorio

La prisión preventiva es una de las grandes "palancas" de control de encierro que tiene el sistema penal. En el modelo regulativo ideal del proceso acusatorio, esta medida cautelar debe ser absolutamente excepcional, y solo puede estar justificada en supuestos relacionados con el peligro de fuga o, en líneas generales, con el entorpecimiento de la investigación. Es decir, solo frente a casos donde exista un riesgo acreditado de que pueda ponerse en peligro el curso y resultado del juicio oral. Esta regulación ideal es una manifestación concreta del principio de inocencia[16].

---

15 Principalmente, en este tramo de la definición: *"(...) presentare rastros o señales que hagan presumir firmemente que acaba de participar en un delito"*, art. 219, literal c)., del CPP.

16 Ver específicamente: *"Esa presunción de inocencia es la que ha llevado al derecho penal moderno a imponer como regla general, que toda persona sometida a proceso penal debe ser juzgada en libertad y que es sólo por vía de excepción que se puede privar al procesado de la libertad"*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, Organización de Estados Americanos, 2013, pp. 56 y ss.

Por otra parte, no basta simplemente con acreditar la existencia de un riesgo procesal efectivo sino que además debería existir una justificación puntual de que la medida de privación de libertad ambulatoria, es la más apropiada para la obtención de esos fines[17]. Sobre este punto también debe existir una controversia y un combate de posiciones, que debe llevar a la defensa a cuestionar y trabajar probatoriamente sobre las premisas que sostienen la solicitud de la medida cautelar. Pero esta reconstrucción ideal debe ser confrontada con la hegemonía inquisitiva, que presiona en dirección a la institucionalización de prácticas que eluden deliberadamente la consideración específica del caso concreto; y que construyen una tipología limitada de hipótesis con soluciones prefabricadas.

Este diseño –aun con sus inconsistencias originales– ha sido estratégicamente desmontado por la última reforma del CPP, como parte de una intervención de corte claramente punitivo[18], destinada a asegurar y acelerar los términos de encierro de cierta categoría de *clientes* del sistema penal: los reiterantes y reincidentes de delitos contra la propiedad y de tráfico de estupefacientes, entre otros delitos. Veamos.

El parcheo inquisitivo del CPP ha llevado a superponer algunas declaraciones, como la del art. 217 que afirma la permanencia del estado de inocencia del imputado, y la excepcionalidad de la prisión preventiva, con otras regulaciones que disponen su aplicación prácticamente preceptiva. Es decir, por un lado la norma afirma que la regla es la libertad ambulatoria del imputado, y por otra parte la regulación específica construye hipótesis amplias de aplicación obligatoria de la prisión preventiva, sin posibilidad de controversia de tipo alguno.

Si bien la regulación original del CPP ya presentaba algunas imperfecciones al establecer como causales de procedencia de la prisión preventiva, supuestos como *"el riesgo para la sociedad",* las nuevas modificaciones han terminado por establecer un sistema de presunciones que aniquila la supuesta excepcionalidad de la medida[19]. En otras palabras, se prevé que el riesgo de fuga, el ocultamiento o el entorpecimiento de la investigación, se va a presumir –sin posibilidad de discusión– cuando el imputado posea la calidad de reincidente o reiterante respecto a un conjunto de delitos dentro de los cuales está incluida, por ejemplo, la rapiña. La normativa dispone que el fiscal tiene el deber de solicitar la medida cautelar en

[17] Adicionalmente, esa justificación debería ser desarrollada por oposición al resto de las medidas cautelares que la técnica del CPP legisla como regla, reservando para la prisión preventiva el carácter de medida excepcional. Ver: art. 221, lit) m.

[18] Entre otras modificaciones, cabe mencionar la Ley No. 19.446, sancionada con posterioridad al CPP, cuyo objeto es limitar los beneficios de las libertades procesales para los reiterantes y reincidentes; conjuntamente con las reforma introducidas por la Ley No. 19.653 en materia de potestades policiales; prisión preventiva, proceso abreviado y potestades probatorias de los tribunales.

[19] Esto habíamos advertido en una columna de opinión publicada en La Diaria a la fecha de la entrada en vigencia del CPP. Ver: *"11 Tesis sobre el Nuevo Código del Proceso Penal y una prueba de fuego"*: https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/10/11-tesis-sobre-el-nuevo-codigo-del-proceso-penal-y-una-prueba-de-fuego/.

esas hipótesis, sin posibilidad de contemplar otras posibles alternativas o si quiera deparar en las aristas específicas del caso.

Este auténtico parche inquisitivo tiene por objeto encerrar con el trámite más veloz posible a un conjunto de sujetos que el sistema penal ha designado como *peligrosos*, desde una supuesta retórica de neutralidad procesal. En este punto son pertinentes las reflexiones de Giorgio Agamben sobre la lógica que organiza el funcionamiento de las excepciones, es indudable que esta regulación de la prisión preventiva constituye un perímetro –una zona anómica– de suspensión de garantías y derechos humanos elementales, cuyo punto de apoyo es el propio ordenamiento jurídico[20].

En este caso, la palanca del sistema ha determinado que una mayor cantidad de sujetos deben ser encerrados, sin posibilidad de discusión, una vez que se los ha formalizado como presuntos autores de un delito. La forma jurídica es indistinta. Creemos que el análisis crítico debe examinar el devenir de la excepción en norma, y especialmente, reflexionar en clave de teoría de la pena y sociología del castigo, para explicar por qué determinados sujetos son encerrados sin un discurso sólido que justifique esa decisión política[21].

La justicia de dos velocidades: entre el juicio oral, el proceso abreviado y los mecanismos alternativos de resolución de conflicto

Vamos a referir brevemente a los alcances y aspectos fundamentales del proceso abreviado. En primer lugar, corresponde señalar que esta forma jurídica es una de las más utilizadas por el sistema de encierro. En los hechos, es absolutamente impensable, por una razón elemental de escasez de recursos, que la totalidad de los casos puedan ser conducidos a una estructura ordinaria de juicio oral y público. Si bien esa posibilidad normativa existe –perfectamente, todos los imputados podrían renunciar al proceso abreviado o a otros mecanismos alternativos–, veremos que en los hechos la existencia del derecho a un juicio previo, oral y público asume las notas de un privilegio, reservado para menos del 3% de las formalizaciones[22]. En efecto, el propio art. 1º del CPP señala que existe un derecho a contar

[20] AGAMBEN, Giorgio: *Estado de excepción. Homo Sacer, II, I.*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2005, pp. 114.

[21] Sobre el abandono de los discursos de justificación del encierro, propios de las sociedades industriales, y la nueva economía política del encierro en el postfordismo, ver especialmente: DE GIORGI, Alessandro: *El gobierno de la excedencia. Postfordismo y control social de la multitud*, Madrid, Ed. Traficantes de Sueños, 2016, pp. 80 y 81.

[22] *"En efecto, el Juicio Abreviado permitió obtener condenas en el 58,7% de los casos. Otro 20,2% se resolvieron mediante Acuerdo Reparatorio o Suspensión Condicional. A estos últimos habría que sumar la mayoría de los casos que figuran como Extinguidos, que corresponden a investigaciones formalizadas donde se aplicó Suspensión Condicional y en los que los indagados ya cumplieron las medidas impuestas. Por otra parte, el 3% del total de casos formalizado (248 casos) se resolvió o está en vías de resolverse mediante Juicio Oral"*. Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación, *"Actualización mensual de resultados del sistema penal (1/11/2017 al 31/08/2018)"*, pp. 11 y 12.

con un *debido proceso legal*[23], a diferencia de otras legislaciones comparadas que consagran explícitamente el derecho a un juicio previo, oral y público[24].

El proceso abreviado –respecto al cual se discute, incluso, la propia denominación legal de *proceso*– se encuentra regulado en los arts. 272 y 273 del CPP. Esta estructura está reservada para aquellos delitos cuya pena mínima no sea superior a los seis años de penitenciaría –por ejemplo, procede respecto a la rapiña–. Para que este mecanismo pueda operar, es necesario que el imputado acepte[25] esta opción y con ello, desactive su derecho a un juicio ordinario. Desde un punto de vista estrictamente epistemológico no hay una actividad de conocimiento orientada a la reducción del error; sino más bien una construcción discursiva –el propio CPP habla de "acuerdo"– de la verdad procesal entre dos actores, en función de razones de cálculo de conveniencia y dosimetría penal.

Esta opción tiene como contrapartida la reducción de la pena hasta una tercera parte de la aplicable al caso concreto, a solicitud del fiscal. Para los delitos sexuales, existe una limitación fijada en el mínimo de cada figura penal. La labor del juez está limitada al control de la legalidad –el delito involucrado, la cantidad de pena solicitada por el fiscal, el plazo procesal, etcétera– de los requisitos de procedencia de este proceso, incluyendo especialmente el control sobre el consentimiento del imputado. Específicamente, el juez debe controlar que el imputado haya expresado su consentimiento a partir de un conocimiento cabal de sus derechos, y de forma libre y voluntaria. Las nuevas modificaciones al CPP han determinado que la pena establecida por este instrumento procesal debe cumplirse de manera efectiva, es decir, sin que procedan los derechos y beneficios que otorgan las libertades procesales.

Ahora bien. Como se señaló, es impensable que todos los casos que ingresen al sistema puedan ser conducidos a una forma ordinaria. La existencia de procesos abreviados es una necesidad de cualquier sistema que pretenda realizar una gestión razonable de recursos. Estas formas de precarización procesal pueden dar lugar a beneficios penales atractivos para los imputados, siempre y cuando no se institucionalicen como una lógica de regla para la resolución de todos los conflictos, y sin contemplar las especificidades de cada hipótesis[26].

[23] Sobre el concepto de debido proceso legal, ver: FERNANDEZ, Gonzalo: *Los principios generales del proceso penal acusatorio*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2017, pp. 55 y 56.

[24] Esto no quiere decir que ese derecho subjetivo no exista, sino que por razones de técnica legislativa –o de pura preferencia estética– no fue concentrado comunicacionalmente en un único artículo. Por ejemplo, es el caso del Código del Proceso Penal de Chile, que establece en el art. 1º: *"Toda persona tiene derecho a un juicio previo, oral y público, desarrollado en conformidad con las normas de este cuerpo legal"*.

[25] Asimismo, es necesario que el imputado "acepte" la plataforma fáctica y los antecedentes de la investigación que el fiscal hubiese reunido hasta el momento. Esta aceptación de los hechos es, en puridad, la admisión de las circunstancias que determinan la aplicación de una determinada figura penal.

[26] Para ver una crítica a la abreviación y la relación con el esquema acusatorio: *"La tesis, refrendada por la doctrina hasta convertirse en un lugar común, de que las dos formas de acuerdo son un resultado lógico del «método acusatorio» y del «proceso entre partes», es totalmente ideológica y mistificadora"*. FERRAJOLI, Luigi: *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Editorial Trotta, 1995, pp. 747 y ss.

En efecto, la renuncia a la canasta de garantías y derechos que ofrece el CPP debe estar sólidamente justificada, y en este punto es fundamental el trabajo que pueda realizar la defensa para contemplar tácticamente los intereses del imputado. No hay ninguna solución abstracta que pueda ser plenamente satisfactoria, si no hay defensores, fiscales y jueces comprometidos seriamente con una forma de abreviación garantista de la justicia. No es un dato menor que la existencia de *consentimiento* en estas circunstancias, no es más que una proyección ideológica del propio discurso jurídico, que reconstruye en términos simbólicamente neutrales una decisión que difícilmente podría considerarse como el producto de un cálculo libre de coacciones.

Si podríamos pensar este instrumento desde la lógica del derecho privado, diríamos que su eficacia y legitimidad va a estar sustentada en el carácter individual de los "acuerdos"; y por un control más exigente de las condiciones de aplicación y sobre la propia ejecución de la pena. Es decir, evitando que asuman la forma de contratos de adhesión producidos serialmente por un ofertante –fiscal–, y sin considerar las características y la realidad económica de cada consumidor –imputado– al que se dirige la oferta. En ese caso, el proceso podría transformarse en un intercambio de formularios prefabricados.

Sobre los mecanismos alternativos de resolución de conflicto cabe mencionar la suspensión condicional del proceso y los acuerdos reparatorios, como dos dispositivos basados en los principios de la justicia restaurativa y la reparación del daño. En este sentido, se pretende lograr que ciertas conductas y de acuerdo a su gravedad, puedan asumir las notas de un conflicto resuelto por las partes y sin necesidad de que intervengan dosis mayores de violencia estatal.

Sin duda estos mecanismos, pese a estar condicionados a ciertos supuestos que pueden limitar los pretendidos efectos de *descriminalización* –por ejemplo, la suspensión condicional del proceso no procede frente a la rapiña[27]– constituyen una vía tangible de resolución alternativa que puede sentar un precedente interesante para la deslegitimación de la cárcel como solución de regla.

Una anécdota histórica sobre el rol de las garantías y algunas conclusiones preliminares

Evgeny Pashukanis fue quizá el pensador más destacado en la elaboración de una teoría general del derecho desde una metodología marxista. Este jurista soviético mantuvo una importante disputa teórica con el fiscal Andréi Vishinsky. El objeto de la discusión era, panorámicamente, la propia existencia de la forma-Estado y la función de la legalidad en las sociedades socialistas.

[27] El art. 384 del CPP establece que la suspensión condicional del proceso no procede respecto a aquellos delitos cuya pena mínima supere los tres años de penitenciaría, cuando el imputado se encuentre cumpliendo una condena, o cuando tuviera otro proceso con suspensión condicional en trámite.

Esa disputa fue resuelta autoritativamente por Vishinsky, a través de la acusación y posterior fusilamiento de nuestro célebre teórico –bajo cargos de espionaje y otras teatralizaciones– en el marco de los procesos de Moscú. Precisamente, la ingenuidad política de Pashukanis –a pesar de sus análisis incisivos sobre el poder de la maquinaria estatal y la función del derecho– radicaba en haber subestimado el papel de las garantías procesales en la contención de la violencia del Estado. El autor también había descripto la lógica del proceso acusatorio de su época como una sofisticada transformación de la imposición de la pena en una especie de procedimiento de contratación comercial[28].

En cuanto a los éxitos o fracasos de nuestra reforma procesal, entendemos, es necesario contar con un margen de tiempo respetable para efectuar diagnósticos sólidos. Este proceso es un trabajo permanente de modificación de prácticas que organizaron históricamente el funcionamiento del sistema de castigo en Uruguay. En efecto, es posible identificar señales y parches normativos preocupantes, y una utilización excesivamente limitada de la vía principal del juicio oral. Sobre estos puntos, corresponde una interpelación institucional más profunda que indague sobre los recursos económicos disponibles y las creencias arraigadas en los operadores de la justicia penal.

En este sentido, las reformas introducidas a la prisión preventiva vienen a reforzar la disfuncionalidad histórica de la medida cautelar como un adelanto de la pena, en la medida en que expulsan la posibilidad de discusión sobre su aplicación para los casos tasados por la propia ley. Conjuntamente, la implementación de potestades probatorias –aun con limitaciones– en favor de los tribunales viene a desestabilizar el equilibrio y la separación de funciones que debe regir los destinos procesales de cualquier juicio en un sistema democrático. Estas dos modificaciones normativas asumen las notas de una auténtica *contrarreforma*, en la medida en que incorporan propiedades puramente inquisitivas a un texto legal que pretendía acerarse a los modelos acusatorios.

La reflexión crítica debería dirigirse a examinar la transformación de las formas jurídicas del encierro, desde el auto de procesamiento con prisión del viejo sistema –que confinaba a inocentes sin condena– a los nuevos procesos abreviados que permiten condenar aceleradamente a un imputado sin garantías suficientes. En este catálogo de formatos de encierro, también debemos ubicar la prisión preventiva preceptiva plasmada en la Ley No. 19.055 para los procesos de adolescentes, e incorporada finalmente con algunas modificaciones en el texto del CPP por la Ley No. 19.551. Esta regulación implica una incuestionable violación de prácticamente todos los principios constitucionales y convencionales que deberían regular proceso penal juvenil. Por otra parte, el proceso de implementación y la

[28] Esta última observación es particularmente reveladora en el caso del proceso abreviado y los medios alternativos. Por otra parte, en sus construcciones teóricas, donde la pena es definida como una contraprestación –un pacto de retroventa– y donde todo el derecho reduce a una relación de equivalencia de mercancías –la retribución de la pena por el delito– las garantías procesales son simplemente adornos de buena fe para disimular la violencia del Estado burgués. Ver especialmente: PASHUKANIS, Evgeny: *Teoría general del derecho y el marxismo*, Madrid, Editorial Labor Universitaria, 1976, pp. 143 a 160.

existencia de casi diez leyes sancionadas con posterioridad al texto matriz revelan un fuerte grado de improvisación legislativa. Principalmente, en relación a las razones invocadas para justificar las distintas modificaciones de corte inquisitivo, que han juzgado sumariamente al CPP sin evidencia empírica suficiente y apropiada.

En síntesis, y como también sugería Pashukanis, es imprescindible leer el derecho más allá de la superficie textual y mantener la duda constitutiva sobre la legitimidad del castigo penal en sociedades desiguales, la supuesta bondad de los instrumentos legales inflacionarios en derechos y garantías, y la neutralidad de la estructura socioeconómica sobre la que se erigen las tecnologías de control.

Vivir con miedo a los allanamientos nocturnos[1]

Entre[2]

Este artículo se propone pensar a partir de la campaña "Vivir sin miedo", que impulsa una reforma constitucional que tiene como objetivo atacar a la inseguridad a través de medidas represivas y que es liderada por el senador y precandidato blanco Jorge Larrañaga.

El artículo consta de dos partes: En la primera, "La ira de Leviatán", situamos a esta campaña en la historia larga de la política de la represión en Uruguay; y en la segunda, "Requiem para el Wilsonismo", se describe la propuesta y se tematiza la forma como el avance de ultraderecha pone en cuestión la existencia de un centro democrático.

1. La ira de Leviatán

Analistas y políticos no se cansan de repetir que la inseguridad, y las demandas de represión que la acompañan, son el tema más importante para la política uruguaya. Por más que parezca algo peculiar de este momento, está lejos de ser algo nuevo. La cuestión de la supremacía del Estado, y las justificaciones del uso de la fuerza para hacerla valer, tienen una larga historia en la política uruguaya, y en particular en su ala derecha, incluyendo al liberalismo autodenominado democrático. Para pensar este tema, podemos trazar una línea que va de las guerras civiles del siglo XIX hasta la dictadura y de allí al presente.

La historia republicana uruguaya comienza con largas décadas de guerras civiles, en las que el estado era poco más que una ficción, y el control de la gente y el territorio estaba en disputa entre partidos y caudillos que formaban parte de complejas alianzas internacionales. Se trataba de una sociedad cuyas mayorías se encontraban despojadas, sin acceso a las tierras después de la contrarrevolución que significó la derrota de Artigas, pero en la que la propiedad todavía estaba en disputa, y el estado naciente no era capaz de hacerla valer. La abundancia de ganado en un campo no alambrado permitía sobrevivir sin tener que subordinarse a un patrón, en una situación de guerra civil en la que los jefes de las divisas (blanca y colorada) necesitaban apoyo popular para la guerra, que los orientales sabían pelear luego de un largo ciclo revolucionario bajo banderas anticoloniales e igualitarias. La resaca post-artiguista desposeída por la contrarrevolución impuso la inseguridad en la campaña (pues la inseguridad le había sido impuesta) hasta el último cuarto del siglo XIX.

[1] Este artículo es uno de los productos de un proyecto de investigación más amplio, que Entre está desarrollando desde 2017. Algunas de las ideas aquí vertidas también están presentes en otros textos producidos en el marco de este proyecto.

[2] Entre es un colectivo de cultura y política. Conozca más en entre.uy

Los doctores liberales, ligados al comercio y necesitados de un estado que garantice el libre movimiento de personas y mercancías, postularon un pensamiento que oponía el orden a la anarquía, civilización contra barbarie. Surgía de allí un autoritarismo paradójico, porque se trataba de liberales y románticos, cuyo principal principio ideológico eran los ideales de libertad y república. Eso no les impedía justificar masacres, apoyar dictaduras y reclamar el sometimiento o directamente el exterminio de la población del campo, especialmente lo que quedaba de la indígena. Su horror al salvajismo de la campaña era justificación del salvajismo que ellos mismos estaban dispuestos a defender.

Para llegar a una situación lockeana, es decir un régimen liberal que respeta derechos, especialmente la propiedad, hay que haber pasado por un momento hobbesiano, capaz de cometer cualquier crimen para que se llegue al estado y a través suyo, a la paz. Una vez allí, podemos empezar a hablar de moral o de ley. Todo estado se funda en la violencia. En más de una situación crítica, la ira de Leviatán sería invocada culposamente por los liberales y la burguesía republicana cuando estuviera en juego el orden social y la propiedad. Y también para facilitar la adaptación del país a las demandas del mercado mundial y el imperialismo de turno.

La vagancia, la inseguridad y la raza estaban todo el tiempo en boca de aquellos liberales (y de estos de hoy). El trabajo, la autoridad y el exterminio de quienes no se sometan eran la solución. "Hay que matarlos a todos", refiriéndose a los pobres de piel oscura que se postulan como agentes de inseguridad es una consigna que la derecha uruguaya enarbola desde su más tierna infancia.

Mucho tiempo pasó entre el gran disciplinador Latorre y sus herederos de la dictadura de 1973. Si bien la situación del país era completamente distinta, los ecos del siglo XIX estaban presentes en la cabeza de los militares. Nuevamente, fue un liberalismo republicano el que azuzó el autoritarismo. Las organizaciones de ultraderecha que allanaron, a partir de fines de los 50, el terreno ideológico a la dictadura se presentaban como demócratas, a través de un discurso anticomunista típico del "mundo libre" en la Guerra Fría. Narraciones nacionalistas, católicas y familiaristas se articulaban con el liberalismo anticomunista para crear, gradualmente, la que luego sería la ideología de la dictadura. Si esta llegó a ser fascista, lo hizo pasando a través del liberalismo.

Con la prolongada crisis de los 60, el avance de la política popular y revolucionaria y la creciente violencia política, comenzó a emerger en tiendas de la derecha y la ultraderecha una sensación de amenaza existencial al país, y especialmente a la supremacía del Estado, que ameritaba una intervención que pusiera orden.

En su libro de 1996, titulado justamente "La ira de Leviatán"[3], Luis Tróccoli, un torturador prófugo en Italia que espera juicio por su participación en el Plan Cóndor, rememora la forma como los militares entendían su misión: el estado estaba acorralado, los políticos

3 La ira de Leviatán, de Jorge Tróccoli. Publicado en Montevideo en 1996. Publicado por Innomedia.

eran incapaces de defenderlo, y lo único que se mantenía en pie eran las fuerzas armadas. Las tácticas de la guerrilla hacían necesarias medidas extremas en un contexto en el que la información era vital, por lo que la tortura estaba justificada. Lo que fuera necesario para ganar la guerra estaba por arriba de cualquier otra consideración. En un libro plagado de mentiras, obscenidades y distorsiones típicas del discurso de la inteligencia militar, quizás la única verdad que se dice es la explicitación de la lógica con la que los militares justificaban y se justificaban su accionar. No resulta menor que uno de los capítulos del libro se dedique a trazar una comparación entre los "caudillos insurrectos" del siglo XIX y los revolucionarios del tercer cuarto del XX, y por lo tanto de los militares que combatieron a cada uno.

En este disciplinamiento, al igual que en el anterior, los liberales tuvieron su rol. En un artículo sobre el control de cambios en Uruguay[4], Ramón Díaz, fundador del semanario Búsqueda y destacado neoliberal uruguayo (que llegó a presidir la Sociedad de Mont Pelerin), destaca el rol de Alejandro Végh Villegas, ministro de economía de la dictadura y artífice del fin del régimen de control de cambios, al punto de venerarlo como un héroe romántico que haría a Carlyle sentirse vindicado. El "contexto institucional" de la dictadura ayudaría a la aparición de este héroe, que permitiría comenzar a implantar un programa que no se proponía solamente derrotar a los intentos revolucionarios, sino también desmantelar la obra regulatoria del reformismo batllista.

Nuevas versiones de los mismos elementos se vuelven a cruzar hoy, en un contexto muy diferente pero en el que vuelven a estar en juego discursos sobre la supremacía del estado y la política liberal/reaccionaria. En un spot electoral de la campaña presidencial de Larrañaga camino a las primarias de 2009, desaparecen mágicamente de la pantalla un tractor, una bicicleta y un televisor, lo que es seguido del eslogan *"Votá para que lo tuyo siga siendo tuyo"*. No queda claro si se trata de una crítica a políticas impositivas progresivas o si está haciendo una referencia a los robos y la inseguridad.

El discurso de la derecha plantea una alianza entre la izquierda y los chorros, que se articula de varias maneras: te roban con los impuestos, le dan plata a los que no trabajan, no reprimen el delito, roban ellos mismos a través de la corrupción. Se articula así una narración clasista y racista (es difícil que no se escape la palabra negro o ñeri en el discurso informal de la inseguridad) que señala a las clases peligrosas, la falta de autoridad estatal y la decadencia moral como una crisis social, que se alimenta de las inseguridades, la segregación y la violencia que manan de un régimen social neoliberal que los gobiernos de izquierda no supieron revertir.

Ante la inseguridad, en toda América Latina se articula una agenda leviatánica: lucha contra el narcotráfico, control territorial del estado, persecución de la corrupción, leyes antiterrotistas, discusiones sobre el rol de las policías militares y las fuerzas armadas. En el

---

4 Artículo publicado en la revista de Ciencias Económicas de la Facultad de Montevideo en 2003, disponible en http://www.um.edu.uy/docs/revistafcee/2003/elcontroldecamiosDiaz.pdf

discurso de las derechas latinoamericanas contemporáneas, se articulan varias capas de intervenciones imperiales en la región: el anticomunismo de la Guerra Fría, la guerra contra las drogas y, cada vez más, la guerra contra el terrorismo. Además, por supuesto, del neoliberalismo. El programa de ajuste es inseparable de la creciente legitimación de la represión. Es en este contexto que tiene que leerse la recolección de firmas "para vivir sin miedo".

2. Réquiem para el wilsonismo

Muchos años después de enfrentar el pelotón de fotografiamiento, el senador Jorge Larrañaga, recordaría aquel momento donde habló al país y dijo que nunca volvería a subir las escaleras del directorio del Partido Nacional. Quizá la vergüenza era enceguecedora; las derrotas se subían una a una a su espalda, agarradas como podían, por ahí tapándole los ojos. Había perdido con Tabaré Vázquez, luego con Lacalle, y ahora acababa de perder con su hijo. ¿Se habría convencido de que su carrera política había llegado a su límite? ¿Habría perdido la confianza en el consuelo de los perdedores perseverantes? Cuando terminó el tiempo de lamentos, vino el tiempo de la resurrección: si no quería dar por terminada su carrera política debía cuestionar algunas verdades, leer el momento, y salir a buscar el espacio al que otros habían renunciado. La habilidad de los políticos hábiles de todos los tiempos, más que preocuparse por ganar el centro político, ha sido el de correrlo hacia sí.

La política de seguridad del Frente Amplio en el gobierno fue consistente en captar el centro político pero renunciando a definirlo en sus propios términos. Durante los últimos diez años se ha hablado de seguridad en los términos de la policía, la propiedad y la tranca. El consenso punitivo presenta medidas como la prisión perpetua como un sensato y necesario paso adelante, mientras que la idea de la abandonar la cárcel como solución es vista como una utopía trasnochada. ¿Podía Larrañaga resurgir haciendo la misma política de siempre? Consenso punitivo mediante, la mesa estaba puesta.

Larrañaga, con el objetivo de reconstruir su figura política, busca convocar a aquella base reaccionaria que consiguió movilizar Bordaberry en el plebiscito por la baja de la edad de imputabilidad. Las campañas comparten iconografía, las apelaciones a vivir en paz o, en este caso, sin miedo. Al mes de mayo de 2018 ese espacio estaba vacante y fue Larrañaga quien tomó la iniciativa.

La propuesta, de ser aprobada, comprenderá:

– Habilitar los allanamientos nocturnos.
– Limitar o eliminar los instrumentos de reducción de penas de privación de libertad.
– Facultar al poder legislativo a aprobar, por mayorías especiales, penas de cadena perpetua (le llaman prisión permanente revisable).
– Crear un cuerpo militar para realizar tareas policiales.

Pero para tranquilizar de verdad, la propuesta incluye algunas disposiciones transitorias que ponen en vigor, inmediatamente después de aprobada la reforma: la creación de una guardia militar con atribuciones policiales de hasta 2000 efectivos, la eliminación de la libertad anticipada o vigilada (lo llaman cumplimiento efectivo de la pena); la cadena perpetua (prisión permanente revisable) para homicidas múltiples y por encargo, y -en un verdadero ejercicio de comunicación a través de la legislación- se establece la cadena perpetua para abusadores de menores que luego maten a esos mismos menores. ¿Demagogia castigando a los monstruos? ¿Engendro coalicionista? ¿Un mensaje a la interna del Partido Nacional sanducero de que no se les vaya la mano en las futuras casitas del parque?

Las propuestas presentadas forman parte del repertorio típico de la derecha uruguaya. La idea de meter a los militares a hacer tareas policiales (y garantizar derechos de la ciudadanía) se puso en práctica durante la última dictadura y si bien en democracia se ha optado por otras opciones, lo cierto es que es una propuesta que no baja de cartel.

El atractivo hacia estas medidas no se limita a la oposición. Ya en el año 2012 el Frente Amplio presentó un proyecto de ley para habilitarlos con la excusa del combate al narcotráfico. Al estar la prohibición de los allanamientos nocturnos consagrada en la constitución, el proyecto estaba destinado al fracaso, y necesitaría de este intento de reforma constitucional para que tenga alguna chance de suceder. Esta idea puede rastrearse hasta el intento de reforma constitucional de la dictadura, derrotada en el plebiscito del año 80.

La campaña viene con una promesa imposible de cumplir: vivir sin miedo. De alguna manera que no queda muy clara, estas modificaciones al orden jurídico junto a la creación de una guardia militar, quitaría el miedo de los huesos de la población. Esta promesa, ubicada en el terreno de las emociones, sirve de cobertura para las intenciones políticas de fondo en este planteo.

Es que de acuerdo al senador Larrañaga, el miedo (y las emociones en general) no conocen de política. No son ni de izquierda ni de derecha. No admiten la menor reflexión, solo la acción. El argumento es que la situación presente no se tolera más, y alguien tiene que venir a hacer algo, sea lo que sea.

Ya para la campaña electoral de 2009 el tema estaba instalado en la agenda como urgente. Larrañaga ya planteaba entonces la creación de una guardia nacional con efectivos militares y el Frente Amplio creaba un eje "más seguridad" en su plataforma electoral, mientras que los otros partidos también planteaban cuestiones relativas a la seguridad pública, con altísimos grados de convergencia[5], que se acentúa durante el período de gobierno de Mujica.

En la campaña de 2014 los reclamos securitarios y de mano dura encuentran su expresión electoral en el plebiscito por la baja de la edad de imputabilidad. En esta ocasión, quie-

[5] Esto se discute de manera extensa en https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/2016/10/07/Derecha-y-seguridad-las-afinidades-electivas

nes se "aprovechaban" de la "benignidad" del sistema penal eran los menores de edad. Si bien la iniciativa fracasó gracias a una campaña que reunió a las fuerzas de izquierda y progresistas, y fue protagonizada por la juventud, esto no alteró significativamente el consenso punitivo existente. Los programas securitarios continuaron convergiendo y los pronósticos apocalípticos continuaron multiplicándose. Ya no vivimos en aquel apacible 2012, donde de seguir así terminaríamos como en las favelas de Río de Janeiro. 2018 es un año de duras revelaciones; si todo sigue así terminaremos como Guatemala o El Salvador. La mano dura es como una adicción; para calmar el ansia cada vez se quiere más.

Como toda iniciativa de reforma constitucional, requiere de un 10% de firmas del padrón de habilitados para ser considerada junto a las elecciones nacionales. De alcanzar las firmas (unas 300.000), se plebiscitaría, junto a la próxima elección nacional, una papeleta que diga "Sí" a "vivir sin miedo". ¿Habrá acto más poderoso? El arco político conservador, al igual que lo hizo con Bordaberry antes de que llegara con las firmas, mira con recelo la iniciativa. Los oponentes de Larrañaga en la interna blanca no pueden darle ese changüí. Sin embargo, es claro el apoyo recibido desde filas coloradas: han firmado Pedro Bordaberry, Marne Osorio y Germán Coutinho.

Es una incógnita qué pasará con el partido de Edgardo Novick, candidato a capitalizar esta iniciativa si las firmas se alcanzaran. Después de todo, este partido es el que se encuentra en mejores condiciones para montar espectáculos securitarios. No tienen compromisos políticos con ninguna institución, no les importa incumplir las leyes electorales, y se presentan a sí mismos como outsiders a los que no les tiembla el pulso. Se han identificado públicamente como el partido que comparte sensibilidad con Bolsonaro. Limpieza, ajuste y bala.

Las medidas propuestas no parecen apuntar con precisión a un fin práctico. A ciencia cierta, no han explicado cómo es que efectivamente impactarían en los índices de criminalidad las medidas que plantean. Sus argumento son: la disuasión (se van a asustar cuando vean a los militares); la quita de circulación (por lo menos mientras están en cana no están delinquiendo), y que usan su casa de fachada para vender drogas.

Pero el tema de fondo es moral. Dice Larrañaga que *"hay una mayoría que respeta valores y normas de convivencia, y un minoría que no los comparte"*. Esta gente está de viva y hay que proteger a la sociedad de ella, metiéndola en cana todo el tiempo que se pueda y cagándola a palos en cada oportunidad. Es la guerra contra los pichis para la paz de la gente de bien.

El carácter moral de las medidas propuestas queda de manifiesto cuando en la comunicación oficial de la campaña se hace explicar el detalle de las medidas a las víctimas. Mientras que el diputado Pablo Abdala se limita a decir que la prohibición a los allanamientos nocturnos es algo del siglo pasado y que un estado moderno debe poder hacer allanamientos a la hora que quiera, es Ana Paula Géres, la mamá de Brissa, una niña brutalmente asesinada por un hombre que luego protagonizó una persecución espectacular, la que explica el

detalle de cómo el asesino de Brissa "se aprovechó" de "la benignidad" del sistema judicial, particularmente de la limitación de los allanamientos nocturnos para limpiar evidencia.

No por traer ideas del pasado la derecha está obsoleta. De hecho, practica constantemente y sin vergüenza el revisionismo histórico. En los vídeos de campaña es constante el paralelismo trazado entre esta iniciativa y la lucha por los desaparecidos en la dictadura. Alberto Volonté dice, con extremo cinismo, que ellos pelean por los desaparecidos de la democracia. ¿Es esto un caso de *dogwhistle*[6]? ¿Están apelando a la base reaccionaria para decirles que son de los suyos?

Parecería que esta gente solo se quedaría tranquila si el estado asume aún más capacidades represivas y se erosionan las garantías democráticas. ¿Puede una muestra de fuerza, por sí sola, tranquilizar a la población? ¿Será la imagen de vehículos militares desfilando por las calles, como la noche de la victoria de Jair Bolsonaro, la que traiga paz? ¿Cómo hay que ser de resentido para pedir la guerra en nombre de la paz?

Con el centro político corrido hacia la derecha, la geometría plantea que la derecha, si quiere ser algo distinto, solo le queda ser ultraderecha. Quitarse los pelos de la lengua y decirle a las cosas por su nombre. Abandonar sensiblerías liberales porque cuando la patria está en peligro no hay derechos para nadie, solo deberes. Rápidamente, garantías elementales tales como el hogar sagrado inviolable palidecen ante las necesidades operativas de la represión.

La ofensiva o avanzada derechista se da en varios planos distintos y complementarios. Por un lado hay una consolidación de un bloque reaccionario que adquiere cada vez más autoestima ideológica, cuya expresión política se ve sobre todo en las apariciones de Novick, en los sectores evangelistas del Partido Nacional y en las repetidas propuestas de militarizar el espacio público para combatir la delincuencia y la inseguridad. Esto es alimentado por la incapacidad del progresismo para construir un discurso de izquierda sobre la inseguridad y la violencia, mientras el gobierno sigue aumentando penas y militarizando la policía. Esto se traduce en la formación de subjetividades extremadamente conservadoras respecto a la inseguridad.

En una sociedad asustada y sociofóbica, que odia a los planchas y cada vez está más convencida de que los pobres son pobres porque quieren, se multiplican los grupos de whatsapp de vecinos en alerta para avisar de jóvenes sospechosos y los locales nocturnos aplican derechos de admisión ilegales pero aceptados (y agradecidos) por todo el mundo. Una de las claves más importantes del nuevo uruguayo apolítico y derechizado está en su percepción de la inseguridad y de las causas de la violencia social, de la que emerge un an-

6 Anglicismo que significa literalmente "silbato para perros". Se trata de un artefacto que hace un sonido a una frecuencia que los perros pueden oír pero los seres humanos no. Se llama dogwhistles a los mensajes que dicen cosas no admisibles en el espacio público liberal (especialmente el discurso abiertamente racista en Estados Unidos) pero lo hacen en un código que puede no ser inmediatamente comprensible para los no racistas pero deja muy claro de que se está hablando a los racistas que saben que sus dirigentes no pueden hablar directamente.

tagonismo entre trabajadores y chorros, que es el marco elegido por la derecha para ganar hegemonía sobre el campo popular.

Mientras se escribe este texto, aún quedan unos días para que Bolsonaro asuma el gobierno de Brasil y comencemos a conocer, ahora sí, el alcance de sus políticas. No cabe duda que si hay algo cierto en sus palabras, se desatará persecución hacia personas de izquierda, negras, indígenas y LGBT. Que el programa de ajuste y entrega al gran capital será acelerado y que le dará un espaldarazo a todas las ultraderechas de la región. El discurso contra la delincuencia y la corrupción ofrece explicaciones sencillas sobre el origen de los males que padece la sociedad. Si no nos robaran con los impuestos y no nos robaran los delincuentes, todo marcharía sobre ruedas.

No deja de ser llamativo que la principal expresión de esta agenda en Uruguay venga de un político históricamente asociado al wilsonismo, corriente reformista y popular antes de la dictadura, y centrista y democrática después. Crítica del pacto del Club Naval, aunque después defensora de la Ley de Caducidad. Reducida en los 90 para dar paso al neoliberalismo herrerista de Lacalle y renacida en 2004 como ala moderada y dialoguista de la oposición. El wilsonismo, que siempre se reivindicó como paladín de la democracia, hoy reclama allanamientos nocturnos, cadena perpetua y atiza al sector más extremadamente derechista del electorado.

La metamorfosis del wilsonismo es parte de un cuadro general de resquebrajamiento por derecha del orden liberal post-1985.

Guido Manini Ríos tiene cada vez más protagonismo político, desafiando explícitamente al proyecto de reforma de la caja militar del gobierno, y cosechando apoyos de la oposición. Y Julio María Sanguinetti, autodenominado socialdemócrata y artífice del pacto de transición, declara que la victoria de Bolsonaro en Brasil es "mejor que la otra opción". El centro colapsa y se acopla a la ultraderecha, mientras de Estados Unidos a India, de Turquía a Filipinas y de Colombia a Europa derechas radicales y cada vez más autoritarias dominan la política y cuestionan directamente al concepto de Derechos Humanos.

La normalidad liberal que supuestamente comenzó después del fin de la Guerra Fría parece estar llegando a su fin. Vamos hacia una política de jueces, fiscales, milicos, mediáticos y oligarcas poniendo orden. Y también a la resistencia contra eso.



Foto: Santiago Mazzarovich

Políticas sociales y derechos humanos como obstáculos a la seguridad

Luis Eduardo Morás[1]

Un balance en materia de seguridad ciudadana del presente año preelectoral, requiere señalar algunos hitos relevantes sobre las políticas implementadas, las reformas legislativas esbozadas y los discursos elaborados para intentar definir el actual estado de situación. La evaluación que surge de los principales dichos y hechos que pautaron la agenda del presente año, permite augurar un próximo debate y competencia electoral impregnados del recurso punitivo como único mecanismo disponible para el diseño y gestión de las políticas de seguridad. Previsiblemente, se orientarán exclusivamente a uno de los aspectos que la comprenden: la persistente realidad de un importante componente de hechos delictivos contra la propiedad y la violencia emergente de conflictos por la comercialización de drogas. En este sentido, los multifacéticos aspectos incluidos en la "seguridad" se verán reducidos a

---

[1] Doctor en Sociología, Profesor Titular y Director del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho (UdelaR), Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (ANII).

una de sus expresiones, continuándose con debates centrados en la gestión del control de aquellas formas delictivas que seleccionan los medios de comunicación y resultan relativamente manejables y electoralmente redituables para el sistema político. De allí que resulte previsible anunciar que la complejidad e impacto de procesos de exclusión de larga data, la persistencia de un marco de desigualdades y nuevas fragmentaciones territoriales tanto de las víctimas como de los victimarios, las violencias institucionales y las múltiples tensiones que subyacen en los conflictos, entre otros aspectos, quedarán de lado, encubriéndose la naturaleza social y política que dan origen a los mismos.

El clima de la época marca un campo restringido para pensar la seguridad; apenas traducida como la procura de las mejores formas de administración burocrática de los recursos de control ante el delito y de gestión penal penitenciaria de los delincuentes; logrando desplazar de la agenda pública y el debate político otras preocupaciones más incómodas sobre la justicia social, la solidaridad y el bienestar colectivo. En esta dirección debe destacarse lo que podría catalogarse como un intento de despolitización de los problemas de la seguridad; las reformas legales –incluso la que se propone plebiscitar una reforma constitucional- pretenden eludir cualquier connotación politica, erigiéndose sus supuestos como estricta racionalidad y desideologizada objetivación de la realidad que se reafirma en un interés superior de los ciudadanos que trascendería intereses partidarios, cálculos electorales e ideologías políticas.

Paralelamente, la inminencia de los tiempos políticos estimula una especie de competencia en el lucrativo mercado electoral de la piedad por apropiarse del sufrimiento de las víctimas de los delitos y tener el monopolio de su representación. Se construyen como víctimas pasivas, a las cuales no se las consulta acerca de sus necesidades, que no necesariamente ni principalmente quizás tengan como prioridad la exigencia de mayores castigos para sus victimarios; y si se les brindara la posibilidad de optar probablemente exigirían una intervención pública más profunda en reparaciones materiales, psicológicas, morales y simbólicas. En este sentido, la composición del escenario de la seguridad demanda la configuración de dos bandos enfrentados y perfectamente delimitados, una otredad claramente identificable. El protagonista de este nuevo universo delictivo no poseerá ninguna referencia social, ni condicionamiento estructural o historia personal que pueda explicarlo; los actuales delincuentes se representan como sujetos que racionalmente calculan beneficios y costos de las múltiples opciones de vida que el mercado con generosidad y sin impedimentos le ofrece. Violentas, imprevisibles e incorregibles singularidades ferozmente enfrentadas a víctimas que frecuentemente habitan los mismos territorios de exclusión que aquellos y transitan similares trayectorias vitales; que conocen de cerca las múltiples caras que la precariedad existencial le otorga a la "inseguridad", y que evidentemente incluye la protección de la vida ante la desmesura de la violencia delictiva, pero en ningún modo la agota.

Enfrentados a oportunistas predadores que ninguna consideración merecen y asumiendo la representación de las expectativas y deseos de las víctimas, el círculo se estrecha

para las políticas de seguridad, que se verán reducidas a enfrentar el emergente más evidente y el eslabón más débil de una cadena de complejas violencias con el reiterado mecanismo de un endurecimiento de la persecución penal.

Punitivismo más allá de las ideologías

En lo que hace a la estrategia diseñada por la oposición con el propósito de profundizar el "combate al delito", se asiste a lo que aparenta ser una reedición de la campaña para "Vivir en Paz" que tuviera como objetivo reducir la edad de imputabilidad penal y fuera plebiscitada en el año 2014. En la actual coyuntura y bajo el lema de "Vivir sin miedo" comienzan a ser objeto de debate cuatro propuestas presentadas por un sector de la oposición. Las mismas residen en: habilitar los allanamientos nocturnos, la creación de la figura jurídica de Reclusión Permanente Revisable y de una Guardia Nacional compuesta por militares; así como que los infractores que cometan determinados delitos no dispondrán de mecanismos liberatorios debiendo cumplir la pena en su totalidad. En el mes de setiembre, la campaña llevaba recolectadas cerca de la mitad de las firmas necesarias para habilitar el plebiscito y de acuerdo a los sondeos de opinión pública estarían de acuerdo en apoyarla con su firma el 40% de los ciudadanos.[2]

En el acto de lanzamiento de la campaña, el líder de la iniciativa utilizaba un recurso retórico que se afianza en la opinión pública: las respuestas esencialmente políticas para enfrentar el estado de inseguridad, dejaron de pertenecer a la esfera de las decisiones políticas. Expresado en otros términos: un particular tipo de diagnóstico sobre el problema y la adopción de determinada solución para enfrentar el delito, no serían el producto de una particular visión del mundo, ni se sostienen en un conjunto de ideas políticas ni suponen elección valorativa alguna, en tanto se argumenta que el *"miedo no tiene ideología, la inseguridad no se viste de frenteamplista, de colorado, de blanco, de independiente o del Partido de la Gente, nos pega a todos los uruguayos de igual forma y es necesario decir basta. Hay que pasar de las palabras a los hechos"*.[3]

Obviamente que esta invocación para adoptar una postura pragmática ante el problema, sólo admite asumir como solución lo que la reforma justamente viene a proponer: endurecer la legislación contra el delito común y especialmente comenzar a transitar el camino de la militarización de la seguridad. Si bien la iniciativa plebiscitaria tiene un claro origen y un protagonismo político definido, se la difunde trascendiendo filiaciones o intereses concretos desde que se afirma que *"esta iniciativa pasó a pertenecer a la ciudadanía en su conjunto"* representando por lo tanto *"una revolución ciudadana"*, en donde la *"sociedad*

[2] Encuesta de Opción Consultores disponible en: http://www.opcion.com.uy/opinion-publica/?p=2093
[3] El Observador del 23 de mayo de 2018.

tiene el derecho a defenderse y esto no se trata de ideologías. No se trata de izquierda o de derecha, se trata de vivir con miedo, o tener paz, seguridad y sentido de República". [4]

Otro ejemplo de la considerable extensión y adhesiones que despierta esta práctica discursiva que pretende erigirse como única verdad posible y que convierte a una de las tantas posibles interpretaciones de un fenómeno social -y por lo tanto producto de una particular visión del mundo- en razón única, evidente y excluyente de cualquier otra interpretación alternativa, lo ofrece el editorial de un matutino. Bajo el título *"Seguridad exige corregir errores"* [5] se afirma allí que la *"seguridad no es un tema de ideología política de derecha, centro o izquierda sino de protección a toda la población"*; tras lo cual se aseguraba que quienes no compartían esta personal opinión "evidenciaban" una suerte de extraviada obsecuencia ideológica: *"si el énfasis puesto por Layera en la indefensión creciente de la sociedad constituye un 'discurso conservador', queda en evidencia que para algunos el combate eficaz a la delincuencia pasa a ser secundario a la defensa de una posición ideológica".*

El editorialista enumeraba luego algunas de las deficiencias señaladas por el director de la Policía Mario Layera en la polémica entrevista realizada en mayo del año 2018, entre las cuales destacaba las *"investigaciones policiales obstaculizadas por fallas en la Fiscalía bajo el nuevo Código del Proceso Penal y por retención de información por organismos del Estado"*; concluyendo que *"todos estos puntos son realidades que nadie puede discutir porque rompen los ojos"*. Es así que, por obra y gracia de la pluma del editorialista, se tornan indiscutibles las controversiales invocaciones de jerarcas policiales que aducen impotencia para enfrentar eficientemente al delito por "tener las manos atadas" o en razón de que "han dejado sola a la policía para enfrentar el problema".

Más llamativo resulta el lamento editorial por la *"retención de información por organismos del Estado"* como causa del dramático estado de inseguridad, dados los numerosos editoriales que ese mismo medio de comunicación ha dedicado en argumentar justamente lo contrario, denunciando el incontenible avance fiscalizador del Estado sobre la privacidad de las personas[6]. O bien se trata de un descuido del editorialista en su (des)ideologizado esfuerzo por defender aquello que *"rompe los ojos"* de los dichos del jerarca Layera; o bien se afilia al doble rasero que se desnudó sin pudor en ese momento por varios medios y actores sociales: cuando se trata de aquella información que refiere a determinados grupos sociales y cuyo relevamiento es responsabilidad de la ANEP y proviene de escuelas y liceos públicos de contexto crítico o de quienes son beneficiarios de programas del MIDES y/o de las asignaciones familiares que presta el BPS; no hay confidencialidad de los datos personales ni secreto estadístico que luzca justificable.

[4] Subrayado, 2 de setiembre de 2018. https://www.subrayado.com.uy/la-campana-larranaga-vivir-miedo-lleva-recolectadas-140000-firmas-n513120

[5] El Observador del 16 de mayo de 2018.

[6] Ver por ejemplo, editoriales significativamente titulados: *"Derecho a la privacidad en riesgo"* en El Observador del 18 de mayo de 2018; *"¿Invasión en vez de inclusión?"* en El Observador del 18 de abril de 2017.

La metáfora "ocular" sobre el origen de los problemas se cierra en la nota editorial con la evidente solución, en tanto las *"correcciones necesarias están a la vista"*; incluyéndose entre las mismas *"terminar con el secretismo y la dispersión de organismos del Estado"* así como *"reconocer que la imperante disgregación social ha sido una grave claudicación de las administraciones frenteamplistas al aprobar leyes que la profundizan en vez de combatirla"*. La aclaración final del editorial era casi innecesaria por previsible: de no compartirse en el gobierno este tipo de solución (una de las posibles, nada novedosa y ni siquiera validada por la evidencia disponible) debido a los *"desvíos ideológicos"*, se terminarán haciendo realidad los peores pronósticos de Layera.

Por otra parte, los insistentes reproches realizados desde el Ministerio del Interior a los pocos meses de entrar en funcionamiento el nuevo Código del Proceso Penal (CPP), ante lo que aparentemente habría sido la instalación de la más absoluta impunidad para los autores de hechos delictivos, encontraron en las declaraciones del director de la Policía[7] un fuerte incentivo que impulsó una profunda reforma legislativa que desnaturalizaba los objetivos del nuevo modelo acusatorio.

Entre los cambios legislativos que fueran propuestos se encontraban: dotar de mayor flexibilidad a la Policía para investigar sin que necesariamente el fiscal a cargo brinde indicaciones específicas; la modificación del instituto de la prisión preventiva que debería aplicarse en casos de "reincidencia, reiteración y habitualidad" en delitos como violación, abuso sexual, atentado violento al pudor, lesiones graves y gravísimas, hurto cuando hay circunstancias agravantes, rapiña, extorsión, secuestro y homicidio; al tiempo que se establecían cambios al "proceso abreviado" donde no se podrá aplicar la posibilidad de obtener la libertad anticipada o la libertad vigilada; entre otras modificaciones sustanciales al nuevo CPP.

La iniciativa gubernamental, de claro corte punitivista, se basaba en un conjunto de controvertidas premisas que no contaban con sólidos fundamentos empíricos, reproduciendo ideas instaladas en la opinión pública como ser que: "los narcotraficantes están ganando la batalla" debido a que "la justicia es extremadamente benévola con los infractores"; ambientándose una "generalizada sensación de impunidad y ausencia de límites" que es aprovechada por delincuentes que contarían con excesivos "derechos y garantías" en desmedro del resto de los ciudadanos. El impulso restaurador que suponía este proyecto de reforma al recién instalado CPP atendía todas estas ideas preconcebidas promoviendo una creciente discrecionalidad en el accionar policial y eventuales episodios de violencia institucional, apelando al encarcelamiento masivo como política criminal privilegiada, cuestio-

[7] Allí se afirmaba, entre otros aspectos, que la fuerza policial veía dificultada su tarea ante el protagonismo asumido por los fiscales; que el Estado no tomaba decisiones firmes ante el delito ni coordinaba la entrega de datos disponibles sobre poblaciones eventualmente asociadas a conductas infractoras (MIDES, ANEP, BPS); que el país marchaba hacia un destino similar a países centroamericanos caracterizados por la violencia incontrolable (Guatemala, El Salvador) y que inevitablemente en algún momento "los marginales serían mayoría". El Observador del 12 de mayo de 2018.

nando la extensión de derechos y garantías, así como profundizando la criminalización de los sectores sociales más desfavorecidos.

No obstante, esta catastrofista configuración del escenario delictivo dibujada en los medios de comunicación ante la entrada en vigencia del nuevo CPP, resultó desmentida por múltiples operadores, calificados expertos y organizaciones vinculadas al tema. En lo que refiere a la adjudicación de responsabilidades al CPP por la inoperancia procesal y en consecuencia en el incremento de los índices delictivos, puede citarse la respuesta formulada por la Fiscalía General de la Nación (FGN) ante un pedido de informes efectuado por un diputado opositor. El legislador consultaba a la Fiscalía si advertía *"un incremento de la impunidad como consecuencia de la vigencia del nuevo CPP y, muy especialmente, de la menor aplicación de la prisión preventiva y la mayor utilización de los procesos y las penas sustitutivas"*. En la respuesta, dicho organismo, si bien reconoce dificultades no previstas en su implementación y que la carga de trabajo de los fiscales es un 60% mayor a las estimadas en su presupuestación: *"en los primeros seis meses de aplicación el 77,8% de los conflictos penales formalizados se resolvieron por alguno de los nuevos medios previstos. Esto por sí mismo supone un verdadero salto en la eficacia y eficiencia en la administración de justicia en el país, dado que se ahorran meses o hasta años de tiempo y costos económicos"*.[8]

A su vez, en un Informe elaborado por el Departamento de Políticas Públicas de la FGN y presentado en la página de la Fiscalía se afirma: *"a seis meses del inicio de la aplicación del nuevo CPP la capacidad del sistema de justicia para responsabilizar penalmente a quienes cometen delitos e infracciones (adolescentes) se acercó rápidamente a la exhibida por el proceso penal inquisitivo. La tendencia es muy alentadora si se tiene en cuenta que, dado los recursos asignados, el sistema de justicia penal bajo el proceso inquisitivo, en aplicación desde los inicios mismos del estado de derecho en Uruguay, estaba trabajando a su máximo nivel posible. Mientras que el nuevo CPP recién comienza a implementarse"*.[9]

Al mismo tiempo, las reformas propuestas lograron el unánime rechazo de todos los estamentos especializados en la materia judicial, académicos y organizaciones de derechos humanos. En este sentido se pronunciaban los jueces y defensores que advirtieron que la reforma del CPP que se exigía *"paralizaría"* la justicia y tendría como posible consecuencia *"el caos institucional, la paralización del sistema penal y la injusticia"*; además de considerarse que *"no hay razón práctica, estudio serio, ni datos objetivos que justifiquen ese triste retorno"* en tanto las afirmaciones realizadas por el Ministerio del Interior vinculaban *"el aumento en la tasa delictiva al CPP, sin ofrecer las razones causales que los conduce a tal aseveración"*.[10]

8 www.180.com.uy. 25 de mayo de 2018.

9 Datos de la Fiscalía General de la Nación. Actualización mensual de casos formalizados. Período 1º de noviembre de 2017 al 13 de mayo de 2018. Fecha elaboración: 18 de Mayo de 2018 Disponible en: http://www.fiscalia.gub.uy/

10 Comunicado a la opinión pública firmado por el presidente de la Asociación de Magistrados del Uruguay, la presidenta de la Asociación de Defensores Públicos, el Colectivo de Pensamiento Penal, Ielsur, entre otras múltiples organizaciones y expertos.

En la comparecencia de la Defensoría Pública ante la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, la presidenta de la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay expresaba su malestar y afirmaba que *"cuesta entender las razones por las que Uruguay, que llegó muy tarde a la reforma, en seis meses propone un texto de esta magnitud, pegándole un tiro al corazón de reforma"*.[11]

Compartía también una visión crítica, la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) quien elevó al Parlamento un informe que, en forma rotunda, se opone a los ajustes planteados por el gobierno al CPP. Consideraba que las reformas propuestas impactarían en áreas cruciales para el cumplimiento, por parte de Uruguay, de los compromisos asumidos en materia de derechos humanos, afectando el sistema de garantías para los justiciables al momento de su detención y el derecho a la libertad en varios aspectos. También destacaba que se vería afectado el principio de presunción de inocencia al hacer preceptiva la prisión preventiva para determinados delitos y la eventual expansión ilimitada del número de sujetos pasibles de ser objeto de un registro sin que medie intervención garantista del fiscal.[12]

Finalmente, un Informe elaborado por el Instituto de Derecho Penal (UdelaR) observaba múltiples aspectos claramente *"inconstitucionales"* en lo que denominaba como una *"contrarreforma"* que entraba en colisión, además, con *"todas las Convenciones, Tratados y Pactos de los Derechos Humanos ratificados por Uruguay, con el inminente riesgo de traer aparejadas sanciones internacionales"*.[13]

Ante el sintético marco situacional expuesto, que en forma casi unánime parece asociar inevitablemente las posibilidades de lograr mayores niveles de seguridad apelando como únicos recursos a la aprobación de una legislación penal más dura, la reducción de las garantías procesales y el incremento del uso de la privación de libertad, podemos hacernos la pregunta acerca de cuáles son las imágenes sociales predominantes que ambientan una recurrente configuración del pensamiento renuente tanto a evaluar otras alternativas, como resistente a considerar las múltiples evidencias de su fracaso.

"Un delincuente es un delincuente"

En un texto clásico de la criminología latinoamericana publicado a comienzos de los años ochenta, Rosa del Olmo argumentaba la importancia de abordar las formas en que se definía, estudiaba y controlaba la criminalidad en contextos sociopolíticos específicos, en el entendido que estas delimitaciones tenían consecuencias prácticas más amplias. Si aceptamos que *"la creación conceptual de lo que es un delincuente, cumple una función especí-*

---

11 Portal Ecos del 28 de mayo de 2018. http://ecos.la/UY/9/actualidad/2018/05/26/23666/ajustes-al-cpp-meten-una-gran-mano-violatoria-a-la-constitucion/

12 Portal Ecos del 30 de mayo de 2018. http://ecos.la/UY/13/Sociedad/2018/05/30/23763/reforma-al-cpp-afectara-sistema-de-garantias-y-derecho-a-la-libertad/

13 El País, 15 de junio de 2018.

fica: la de legitimar en nombre de la ciencia la intervención del Estado"[14]; podemos apreciar la consolidación de un preocupante imaginario que ofrece las condiciones de posibilidad para un conjunto de políticas. En la medida que se consolida una configuración de ideas donde los infractores pierden contacto con cualquier forma de condicionamiento estructural o proceso social y simplemente exponen una psicopatía personal al carecer de suficiente apego a las normas vigentes; la intervención estatal debe recurrir tanto a instrumentos de política criminal que incluyen nuevas tecnologías para la vigilancia, control y "prevención situacional" del delito, como a la resignificación de programas y políticas sociales, educativas y territoriales, ahora evaluadas exclusivamente por su impacto en el descenso de la criminalidad.

Esta delimitación del problema y la consecuente solución generan un consenso prácticamente unánime en el sistema político. A modo de ejemplo, puede citarse un ilustrativo editorial de un medio de comunicación que bajo el sugestivo título de *"Una lucha entre 'nosotros' y 'ellos'"*[15] argumentaba el fracaso de la concepción oficialista que en algún momento enfatizó interpretaciones sobre las *"causas sociales"* de la violencia. En tono triunfal aseguraba que esa *"batalla dialéctica está ganada"*, en la medida que el propio partido de gobierno así lo reconocía. Parece asistirle razón al editorialista en tanto se suceden definiciones oficialistas que alimentan esa percepción donde estaríamos nuevamente enfrentados al dilema sarmientino de civilización o barbarie. En este sentido, pueden citarse declaraciones de importantes actores que han afirmado, por ejemplo, que en el tema de la inseguridad existía un *"ellos contra nosotros"*; que *"no podemos aceptar jamás convivir con otros a los que no les importa la vida"* y como corolario de esta definición la política que se recomienda aplicar: *"Si yo parto de la base de que hay gente que no tiene arreglo, eso (la cadena perpetua) viene de cajón"*[16]. En otros casos, como clave interpretativa del delito se ha adoptado la tatcheriana síntesis que no por breve deja de enunciar una concepción política y un programa de intervención: *"un delincuente es un delincuente"*[17]; o que el *"quiebre de los códigos entre menores infractores es tan profundo que no hay esperanza de rehabilitarlos a todos"* y que algunos se expresaban con *"sonidos guturales"*.[18]

Apelando al lenguaje bélico sobre el *"combate que se libra"* actualmente en el país, finalizaba el referido editorial recordando que *"el principio de autoridad y la defensa del ciudadano deben primar antes de cualquier otra consideración"*. En la medida que todo "combate" supone al menos dos antagonistas y que uno es el "ciudadano" resulta claro el estatus de no-ciudadano de su oponente; menos evidente resultan las implicaciones acerca de la "defensa

[14] Del Olmo, Rosa (1981): *América Latina y su criminología*. Siglo XXI. México.
[15] El País del 23 de octubre de 2018.
[16] Yamandú Orsi: "Yo creo que hay delincuentes que no se pueden rehabilitar". El Observador del 13 de julio de 2018.
[17] Gustavo Leal: "Cuidado con creer que esto se arregla con políticas sociales". Montevideo.com, 20 setiembre de 2018.
[18] Gabriela Fulco, Búsqueda del 26 de julio de 2018.

del principio de autoridad" y su primacía sobre "cualquier otra consideración" que alienta el editorialista y que admite algunas preocupantes interpretaciones.

Concomitantemente a estas definiciones del sujeto infractor y los tipos de estudios que auspicia[19], donde se anula cualquier posibilidad de referencia a eventuales corresponsabilidades sociales y/o coculpabilidades estatales en la situación de origen del problema; se reproducen discursos sobre el rol de las "políticas sociales" y el respeto a los "derechos humanos" como factores promotores del crecimiento de la violencia o como obstaculizadores para un efectivo control del delito. Prácticamente pasaron a ser parte del unánime consenso colectivo, expresiones acerca de que "las políticas sociales fracasaron en su objetivo de contener el delito"; o que existe una excesiva preocupación por "los derechos humanos de los delincuentes descuidándose los derechos humanos de las víctimas".

A la estrepitosa y muy extendida confusión -presente en todos los niveles y sectores políticos- entre el rol de las "políticas sociales" (instrumento público orientado a brindar un mínimo de bienestar a los ciudadanos y/o facilitar mecanismos de justicia social) con los objetivos y funciones de una política criminal; se suma una minimalista visión de los "derechos humanos", aparentemente reducidos y/o confundidos con el conjunto de garantías procesales que establece la legislación vigente, ya que nadie puede sostener que en la realidad actual todos los orientales –tanto víctimas como victimarios- acceden plenamente al conjunto de derechos humanos universalmente reconocidos (entendidos como acceso a mínimos derechos sociales, económicos y culturales que son patrimonio de la humanidad en su conjunto).

Como resultado de estas falacias se continúan reduciendo los niveles de empatía con las personas más desfavorecidas y que viven prolongados y profundos procesos de exclusión social, teniendo como consecuencia la profundización de los antagonismos sociales, la reducción de los espacios de compromiso y solidaridad ciudadana; así como la creciente legitimación que adquiere la expansión de iniciativas privadas orientadas a la vigilancia preventiva y el castigo a los infractores, como lo han ejemplificado algunos episodios recientes de autoorganización de vecinos y linchamientos.

En definitiva, la actual coyuntura muestra la fuerte hegemonía de una configuración de los temas vinculados a la inseguridad que se restringe a algunas de sus expresiones; que se pretende desideologizado en sus definiciones del problema y la soluciones que propone; y que visualiza al supuesto fracaso de las políticas sociales como fuente legitimadora de la expansión punitiva y a los derechos humanos como un obstáculo para combatir eficazmen-

[19] Sin espacio para desarrollar en este artículo la agenda de investigación y los enfoques teóricos de los estudios que se vienen desarrollando en el país, puede no obstante mencionarse el curioso ejemplo de las referencias bibliográficas que ofrece el capítulo sobre "seguridad ciudadana" del Reporte Social que publica el MIDES. En las ediciones correspondientes a los años 2015 y 2017, prácticamente no hay referencias de trabajos nacionales, monopolizando la bibliografía textos en inglés, publicados en el exterior y financiados por organismos internacionales.

te al delito y atender adecuadamente el sufrimiento de las víctimas. De allí que pueda augurarse un horizonte político -incentivado además por la próxima contienda electoral- que previsiblemente continuará transitando el camino de profundización del recurso punitivo como instrumento privilegiado para enfrentar la inseguridad, eludiendo la resolución de los conflictos sociales latentes y las deudas sociales todavía pendientes que le dan origen.

Un nuevo sistema de los servicios de Inteligencia fue aprobado en el Parlamento

Sudestada[1]

Luego de casi siete años se aprobó un nuevo diseño de la Inteligencia del Estado que coordina a los diferentes organismos encargados de este trabajo. Esta nueva ley le brinda al Parlamento un mayor control sobre este tipo de tareas. Al menos en el papel.

El Senado aprobó a fines de octubre la ley que crea el *Sistema Nacional de Inteligencia del Estado*[2], lo que significa que cuando el Poder Ejecutivo promulgue esta norma los trabajos de inteligencia que hoy realizan diferentes organismos pasarán a estar centralizados y coordinados.

La Cámara de Diputados había aprobado, 10 días antes, sin los votos del Partido Colorado, el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado que será coordinado por cuatro ministerios (Interior, Defensa, Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas) tendrá control parlamentario y supondrá la creación de un cargo de director nombrado por el presidente de la República.

Esta ley prevé la creación de una comisión bicameral parlamentaria que fiscalizará el funcionamiento del nuevo sistema y estipula sanciones, que pueden llegar a la destitución, para los legisladores que revelen información secreta.

Los 12 diputados del Partido Colorado no votaron el proyecto de ley por varios motivos. Si bien aseguran que la idea es atendible, los colorados consideran que el nuevo cargo de dirección que se crea al tener que coordinar con cuatro ministerios, entorpecerá la labor de la comisión parlamentaria que, llegado un extremo, deberá convocar a cuatro secretarios de Estado para cumplir con su objetivo.

Otro punto es que el representante colorado en la Comisión Especial de Seguridad y Convivencia de la cámara baja que aprobó, por unanimidad este proyecto, fue el diputado Fernando Amado, quien recientemente abandonó el Partido Colorado. Por esta razón, los colorados consideran que no estuvieron debidamente representados, según argumento el diputado Ope Pasquet.

La iniciativa contó con el voto favorable de todos los legisladores del oficialismo y de la oposición, con algunas salvedades que expusieron en sala los diputados nacionalistas Pablo Abdala, Pablo Iturralde y Gustavo Penadés.

---

1 Sudestada, Periodismo y Transparencia www.sudestada.com.uy

2 Ley 19.696.

El diputado Penadés sostuvo que no debe confundirse las tareas de Inteligencia del Estado con el espionaje y argumentó que en su opinión sería mejor que este trabajo fuera coordinado por Cancillería y no por cuatro ministerios, como propone el proyecto.

Por su parte, el miembro informante el diputado frenteamplista José Carlos Mahía destacó que el objetivo del proyecto es crear un "*sistema de inteligencia en el cual las distintas áreas del Estado que se dedican a esa actividad, pero lo hacen en forma separada e incluso aislada, lo realicen en forma sistémica*".

Esta iniciativa es, quizás, uno de los más debatidas a nivel parlamentario desde el retorno de la democracia. La idea de crear un sistema global de Inteligencia se gestó durante el primer gobierno del presidente Tabaré Vázquez (2005-2010).

El 23 de noviembre de 2011 se creó la Comisión Especial con Fines de Asesoramiento Legislativo sobre Inteligencia de Estado, con el objetivo de iniciar el proceso para alcanzar un nuevo diseño en los servicios de Inteligencia.

El nuevo diseño de la Inteligencia

Así las cosas, y pese al disenso colorado, este proyecto resume años de trabajo de todos los partidos políticos con representación parlamentarias y crea, en su primer artículo, el Sistema Nacional de Inteligencia del Estado (SNIE) y establece que el Poder Ejecutivo será el encargado de fijar la política nacional de Inteligencia con el fin de facilitar la toma de decisiones en el más alto nivel del gobierno.

Por esa razón, se establece la creación de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, un órgano desconcentrado que dependerá del presidente de la República en coordinación con los Ministerios del Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, y Economía y Finanzas. Este nuevo organismo coordinará las actividades de Inteligencia, Contrainteligencia, Inteligencia estratégica de Estado, Inteligencia militar, policial, manejo de fuentes (abiertas o cerradas), entre otros asuntos.

El titular del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado será el director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado, quien designado por el presidente de la República, con la venia de la Asamblea General por mayoría especial de tres quintos de votos del total de sus componentes. Este jerarca podrá ser un militar retirado o un civil.

El director podrá ocupar el cargo por un plazo máximo de seis años consecutivos y no podrá ser designado nuevamente antes de tres años, contados desde el término de sus funciones, sin perjuicio de que cesará en sus funciones cuando esté designado quien haya de sucederle.

La nueva ley establece que "*muchas de las actividades de los servicios de inteligencia deben realizarse de forma secreta, puesto que la revelación de fuentes, métodos o recursos, podrían comprometer el logro de los fines buscados. Sin embargo, esto no significa que se opere por fuera*

de la legalidad; las agencias de inteligencia jamás deben funcionar al margen de las reglas del Estado y los controles democráticos".

Por esa razón, el artículo 25 de la ley establece que *"la Asamblea General podrá crear (según el artículo 105 de la Constitución de la República) una comisión parlamentaria bicameral con el cometido de controlar y supervisar la actuación del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado donde participarán legisladores de todos los partidos políticos con representación parlamentaria".*

La iniciativa también establece los procedimientos especiales para la obtención de información por parte de los órganos integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado. La nueva norma señala que debe existir la *"debida autorización"* para realizar *"aquellos actos que puedan afectar la libertad y privacidad de los ciudadanos".* También estipula *"los procesos que deben seguir las autoridades de los órganos para que el personal que de ellos depende eventualmente oculte su identidad y actúe de forma encubierta".*

Derechos económicos, sociales y culturales



Foto: Santiago Mazzarovich

La caja militar: una reforma postergada

Lic. Martín Couto[1]

Uruguay reformó en 2018 el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA, coloquialmente llamada "Caja Militar"). La aprobación definitiva de una ley con normativas sobre los retiros y pensiones militares en 2018 implicó la sanción de cambios pendientes desde 1974, año en que se aprobó la Ley Orgánica Militar vigente[2], que era la norma que definía las principales características de este peculiar sistema de seguridad social.

El presente artículo se propone abordar y dar cuenta del proceso de reforma del SRPFFAA, incluyendo los debates ocurridos, las reacciones del sistema político y de las Fuerzas Armadas, así como una síntesis del sistema reformado y de la nueva normativa. No obstante, también se propone ubicar este proceso político en un marco más amplio, lo que pretende no sólo contextualizar sino también mirar a la sociedad uruguaya a partir de este proceso de reforma. El artículo se divide en cinco secciones: en la primera de ellas se propone una manera de contextualizar el debate; posteriormente, se describirá al SRPFFAA existente previo a la reforma; luego se comentarán los principales hitos de los debates ocurridos sobre el tema en este período de gobierno; en la cuarta sección se detallarán las permanencias y cambios que implica la reforma aprobada para, por último, plantear una serie de puntos que resultan interesantes para el debate democrático.

Contexto general: relaciones sociedad – Fuerzas Armadas

Escribir sobre la Defensa[3] y el factor militar –la primera más amplia, abarcando no sólo a lo militar, sino también, por ejemplo y entre otras, a las relaciones exteriores- resulta extremadamente difícil en Uruguay. El déficit en la producción de conocimiento en esta área explica parte de esta dificultad, así como es un indicador interesante de las relaciones entre la sociedad y las Fuerzas Armadas (FFAA). Julián González Guyer[4], investigador del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR, señala que

---

1 Sociólogo.

2 Ley No. 14.157, disponible en https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4300052.htm [consultado el 26.10.2018].

3 El Artículo 1º de la ley 18.650 la define de la siguiente forma: *"La Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población".*

4 González Guyer, Julián, "Relaciones FF.AA. y sociedad" en Sepúlveda, I. y Alda, S. (eds.), *La administración de la Defensa en América Latina*, Madrid, Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, 2008.

la dimensión fundamental para analizar las relaciones sociedad – FFAA es la voluntad política de gobernar a la Defensa y particularmente a lo militar, al tiempo que esto implica un corolario: además de la voluntad política, se debe tener obediencia militar.

El Uruguay ha tenido, durante su historia, una separación de lo militar con respecto a la sociedad. De hecho, González Guyer señala que cuando los militares intervinieron en política (por ejemplo en la última dictadura cívico-militar) lo hicieron fuertemente habilitadas desde una parte del sistema político[5]. Esta separación se refleja además de en la escasez del conocimiento producido, en dos características fundamentales: en primer lugar, la ausencia de debates amplios en la sociedad sobre el tema y junto a ello, la nula voluntad política de encarar estos temas desde el sistema político, por lo menos hasta 2005. Debe agregarse como último punto la disconformidad militar, expresada frecuentemente con referencia a los bajos sueldos del personal subalterno así como la escasísima inversión en las FFAA y el bajo porcentaje del presupuesto destinado a gastos de funcionamiento[6].

La Ley Orgánica Militar, que regulaba hasta este año el SRPFFAA, fue aprobada en 1974, habiendo sido enviada por el dictador Bordaberry al Consejo de Estado (designado un mes antes) el 25 de enero de 1974. La aprobación de dicho texto tuvo un trámite express, y fueron necesarios tan sólo 25 días para convalidar sus 278 artículos, siendo sancionada el 19 de febrero del mismo año. Aparicio Méndez, en ese momento integrante del Consejo de Estado y posteriormente designado presidente por las FFAA, fue el miembro informante del proyecto. Junto al crecimiento exponencial de los efectivos militares y del presupuesto de las FFAA, este fue uno de los legados de la dictadura cívico-militar.

Hasta 2010, la Ley Orgánica Militar aprobada en 1974 era la única norma que integraba regulaciones para las tres fuerzas. Otro dato característico de dicha ley es que también regulaba el funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), dando cuenta de la militarización del MDN y el debilitado control que tenía el poder político civil.

La asunción del primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010) implicó un cambio en esta ausencia de debate: en dicho período se realizó un debate nacional sobre Defensa, que involucró a la sociedad civil, a las FFAA, a todos los partidos políticos y a la academia. Como resultado de este debate puede ubicarse la aprobación por unanimidad de la Ley Marco de Defensa Nacional, No. 18.650[7]. Asimismo, posteriormente fue aprobado el decreto de Política Nacional de Defensa en 2014[8]. Según lo proyectado en el período 2005-2010, se debieran haber aprobado luego de la ley Marco de Defensa una nueva Ley

[5] Ob. Cit.

[6] El gasto militar en 2015 fue de 13.598 millones de pesos, compuestos de la siguiente forma: un 72,2% se destinó a sueldos, un 23,2% a gastos de funcionamiento y un 4,6% a inversiones.

[7] Disponible en: http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18650-2010. [consultado el 26.10.2018].

[8] Decreto 105/014 disponible en https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/105-2014 [consultado el 26.10.2018].

Orgánica Militar, una Ley Orgánica del MDN, así como nuevas normativas para cada una de las fuerzas. Hasta el momento este itinerario no fue cumplido.

A modo de síntesis de este apartado y siguiendo a González Guyer, se puede destacar un déficit y anomalía democráticos, vinculados al débil interés del sistema político por mandar a las FFAA (como lo establece la Constitución de la República), que deriva en cierta autonomía de lo militar, así como la ausencia de los temas de Defensa en la agenda de debate público nacional. En este contexto de relaciones sociedad – FFAA es que ocurrió la discusión y posterior aprobación de la ley que reforma al SRPFFAA.

El SRPFFAA previo a la reforma

La reforma del SRPFFAA terminó de consolidarse como tema de debate en la agenda política nacional a partir del denominado proceso de "consolidación fiscal" (ajuste fiscal) propuesto por el Poder Ejecutivo en 2016 y votadas las medidas que lo formaban mayoritariamente en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del ejercicio 2015, en 2016. Así, el tema se ubica en la agenda gubernamental a partir de preocupaciones fiscales. En ese sentido es importante destacar que lo presupuestal es un factor importante en este tema. A su vez, discutir sobre presupuesto implica vincular las distintas necesidades y áreas del Estado: lejos de discutir, en este caso, qué FFAA se quiere, lo presupuestal requiere definir qué FFAA se pueden tener, en la medida en que se trata de distribuir recursos finitos entre necesidades infinitas.

El costo del SRPFFAA es una buena forma de iniciar la descripción del sistema reformado. En 2017 el déficit del SRPFFAA (aquella parte de las prestaciones que brinda que no logra cubrir con recursos propios) fue de 16.843 millones de pesos (580 millones de dólares aproximadamente), cifra superior a lo destinado a protección social (16.327 millones de pesos) y a los gobiernos subnacionales desde el gobierno nacional (14.517 millones de pesos). El déficit de la Caja en 2017 fue aproximadamente un 1% del PIB, siendo además el 85% del gasto del SRPFFAA. Asimismo, se estimó por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que para 2020 el déficit alcance los 700 millones de dólares. Cabe destacar que entre 2004 y 2017 el aumento de las transferencias desde Rentas Generales al SRPFFAA fue de 103%[9]. Es decir que el SRPFFAA se constituye en un tema urgente para la sociedad uruguaya, en la medida en que el déficit no sólo no se estabilizará sino que seguirá creciendo, por lo menos, hasta 2040 (considerando la reforma aprobada). Por tanto, el Estado uruguayo deberá redistribuir o asignar parte de los nuevos recursos generados de manera incremental para sostener este Servicio.

[9] Si se considera el incremento real del gasto presupuestal entre 2013 y 2015, la asistencia desde Rentas Generales al SRPFFAA aumentó un 11,4%, mientras que en ASSE el incremento fue de 8%, en el Poder Judicial de 6,6%, en el MVOTMA del 6,3%, en la UdelaR del 5,3% y en ANEP fue del 2,8%.

Las razones para el aumento del déficit pueden ubicarse en una relación activo-pasivo decreciente (aumentan los pasivos y disminuyen los activos) así como a la propia lógica del SRPFFAA reformado (que como se planteará más adelante, el SRPFFAA previo a la reforma será el que seguirá rigiendo por 20 años), que otorga retiros que no guardan relación con lo percibido por el militar en actividad.

No obstante, la preocupación fiscal no debe ser el argumento para la reforma. El SRPFFAA estaba regulado por aproximadamente 150 leyes y decretos, lo que hace difícil su comprensión, en la medida en que resulta un puzzle complejo de armar. Para tener una dimensión de lo que implican esas regulaciones, puede observarse cómo la Ley Orgánica Militar de 1974 establecía el cálculo del haber de retiro (que es el monto final que percibirá la persona). El punto de partida para dicho cálculo es el haber básico de retiro (HBR), sobre el cual posteriormente se aplican diversos y cuantiosos beneficios.

El artículo 201 de la Ley Orgánica señala que el HBR se calculará considerando el sueldo total del militar en el mes anterior al retiro. El cálculo implica otorgar tantas treintavas partes del sueldo según los años de retiro. Así, si la persona tiene 30 años de servicio se le asignarán 30/30 partes del 100% de su sueldo en el penúltimo mes. Es decir que, en este caso, sólo el cálculo inicial del HBR implica una Tasa de Reemplazo[10] del 100%. El cálculo del HBR se estipula por franjas: la más alta es la que se acaba de describir, correspondiendo a los 30 años de servicio. En caso de tener entre 25 y 29 años de servicio, se calculan tantas treintavas partes del 90% del penúltimo sueldo; para quienes tienen entre 20 y 24 años de servicio, se calculan las treintavas partes sobre el 80% del penúltimo sueldo; para quienes tienen entre 15 a 19 años de servicio se considera el 65% del sueldo y para quienes tienen menos de 15 años de servicio, se toma el 50%. Cuando existen referencias a personal subalterno que se jubila con un monto menor, la referencia es a aquellos con menos años de servicio, olvidando que cuando se completan los 30 años, el HBR será del 100% del sueldo.

Sobre el HBR se aplican un conjunto importante de beneficios. En este artículo, a modo de ejemplo, se describirán sucintamente tres de ellos: las bonificaciones por determinadas tareas en las FFAA, el llamado Grado Inmediato Superior (GIS) y las denominadas "leyes comparativas".

En cuanto a las bonificaciones, estas implican en algunos casos un cómputo mayor de los años de servicio si la persona realizó tareas de vuelo, actuó en el marco de Medidas Prontas de Seguridad, prestó servicios en tiempos de guerra, realizó actividades docentes o en el Hospital Militar.

En cuanto al GIS, el inciso tercero del artículo 201 de la Ley Orgánica Militar señala que los oficiales superiores (Coroneles en el Ejército y la Fuerza Aérea, Capitanes de Navío en la Marina) que se retiren por límite de edad, y que cuenten con todas las condiciones

10 En seguridad social se le llama Tasa de Reemplazo al porcentaje del sueldo al que corresponde el retiro. Por ejemplo, si el retiro es igual al último sueldo, la TR será de 100% mientras que si es la mitad la TR será 50%.

para ascender al grado superior, se retirarán con el haber correspondiente al grado de General (Ejército) Contralmirante (Marina) y Brigadier General (Fuerza Aérea).

Por último, las denominadas "leyes comparativas" implican que el retiro de una persona no puede ser menor al de otro retirado del mismo grado. Todos estos elementos constituyen una importante desconexión, como se ha planteado, entre el sueldo y el retiro, lo que explica parcialmente el grave déficit y su aumento exponencial bajo esta normativa.

Para que se entienda cabalmente que lo relatado constituyen verdaderos privilegios, conviene comparar a este Servicio con otros de seguridad social del país: en primer lugar, si se calcula el aporte de Rentas Generales (por el déficit) en función de los pasivos que se atienden, en el SRPFFAA se destinan 8100 USD por pasivo, mientras que en la Caja Policial esta cifra es de 3500 USD, en el BPS es de 1600 USD y en la Caja Bancaria de 700 USD. En cuanto a la Tasa de Reemplazo, en el BPS la máxima está fijada en el 82,5% mientras que en el SRPFFAA la TR puede ser de hasta 150% en los oficiales y 200% en el personal subalterno (estos son datos empíricos, no habiendo TR máxima en el régimen que se modificó). Mientras que no existe tope en el régimen vigente para retiros militares, el sistema mixto del régimen general fija un tope de $44.033, que se alcanza con 70 años de edad y 40 de servicio. El promedio de prestaciones servidas por el BPS es de $20.000 aproximadamente[11]. Por último, conviene revisar los promedios de edad en el retiro del personal militar: de los subalternos, el promedio de edad de retiro voluntario es de 44 años y de retiro obligatorio es de 50; para Oficiales subalternos y jefes el promedio de edad en el retiro voluntario es de 49 años y para el obligatorio es de 54 años; por último, para los Oficiales superiores los promedios son de 53 y 57 años respectivamente.

El proceso de debate de la Reforma

Previo a 2016, algunos sectores integrantes el Frente Amplio ya alertaban sobre la necesidad de reformar el SRPFFAA. No obstante, como ya fuera planteado, el tema no es asumido como parte de la agenda gubernamental sino hasta 2016, frente a la necesidad identificada por el Poder Ejecutivo de equilibrar las cuentas fiscales (aumentar ingresos y reducir gastos). En ese marco es que el Poder Ejecutivo envía el 17 de octubre de 2016, en primer lugar, una norma al parlamento para crear una Prestación Pecuniaria de Asistencia al SRPFFAA (mal llamada impuesto) que debía ser pagada por el personal ya retirado con retiros mayores a $50.100 (emulando el umbral que se utilizó para determinar aumentos en las franjas del IASS y el IRPF en este período de gobierno). La Prestación pretendía reducir a corto plazo un 10% (50 millones de dólares aproximadamente) del déficit del SRPFFAA. Para quienes tuvieran ingresos entre $50.100 y $66.800 se plantearon cinco franjas que iban desde una tasa del 2% llegando al 10%. Por su parte, para los retiros de entre $66.000 y $133.600 se plantearon cuatro franjas desde una tasa del 12% al 18%. Finalmente, para

11 La mayor parte de estas cifras provienen de información remitida por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo en el actual período de gobierno.

retiros superiores a $133.600, se planteó una tasa del 20%. El crear esta Prestación Pecuniaria (y no legalmente un "impuesto") se hizo utilizando la misma forma aplicada en la reforma de la Caja Bancaria, y que tuvo sentencias de la Suprema Corte de Justicia avalando su constitucionalidad[12]. Más allá de estos antecedentes, uno de los argumentos planteados para no votar esta Prestación fue la supuesta inconstitucionalidad de dicho instrumento.

Esta Prestación Pecuniaria de Asistencia nunca fue aprobada por el Parlamento, al no contar con los votos de la oposición ni la totalidad de la bancada frenteamplista en la Cámara de Representantes. De esta manera, el único instrumento pensado para tener efectos en el corto plazo fue descartado por el Poder Legislativo.

Posteriormente al envío de esta Prestación Pecuniaria, el Poder Ejecutivo remitió al Legislativo el Proyecto de reforma del SRPFFAA, el 26 de mayo de 2017 (siete meses después del proyecto recién comentado, lo que da cuenta de negociaciones en la interna del Poder Ejecutivo así como con la cúpula militar). Uno de los argumentos centrales de la exposición de motivos fue que era la única Caja sin reformar, luego de haberse modificado las disposiciones de todas las otras (Bancaria, Notarial, Policial, Profesional). Cabe recordar que la obligación del Estado de reformar todas las cajas surge de la ley 16.713, que reformó el régimen general de seguridad social y creó el sistema mixto, y que en su artículo 1º establecía la obligación del Poder Ejecutivo de remitir al Legislativo antes del 1º de enero de 1997 proyectos de reforma de todas las Cajas, extremo que nunca ocurrió.

La oposición, salvo la Unidad Popular, tuvo un claro rechazo a la reforma del SRPFFAA desde los inicios del debate y en este marco es que el proyecto de ley remitido inició su discusión tanto pública como a nivel parlamentario.

Dentro del Frente Amplio, por su parte, quedó en evidencia la existencia de distintos niveles de voluntad política para la reforma de la caja militar. Esto podría explicar el itinerario del proyecto: el Poder Ejecutivo envía la iniciativa, en la que se había flexibilizado ya el alcance de la reforma y los parámetros de ella; posteriormente, la Cámara de Senadores suaviza el proyecto remitido por el Ejecutivo para, finalmente, ser aprobado en la segunda Cámara (de Representantes) un proyecto aún más beneficioso para los militares, a instancias de la negativa de Darío Pérez (y de la oposición) de votar el proyecto como vino del Senado. Finalmente, la Cámara de Senadores dio sanción definitiva al proyecto de reforma del SRPFFAA el 24 de octubre de 2018.

[12] En la sentencia No. 72 del 17 de marzo de 2014 la Suprema Corte de Justicia, declarando la constitucionalidad en el caso de la Caja Bancaria, señaló que *"no existe norma ni principio que confiera a los pasivos el privilegio de ser excluidos de la obligación de contribuir a las cargas públicas o el derecho a la intangibilidad de su ingreso de pasividad"* interpretando a su vez que *"el interés general radica en la contribución solidaria de todos los ciudadanos, sin privilegios de clase alguna, y en la medida de su capacidad contributiva, al mantenimiento de la actividad estatal que debe necesariamente cumplirse para asegurar la paz social y procurar el bienestar colectivo"*. Esta sentencia también señala que *"ningún criterio de razonabilidad ni de justicia aconseja interpretar la disposición constitucional en el sentido de que un sector privilegiado, los integrantes de la clase pasiva, y más aún, aquellos que perciben las jubilaciones más altas, queden exentos de contribuir solidariamente como todos los ciudadanos"*.

Retomando el inicio de este artículo, es necesario subrayar la participación de militares en actividad en el debate público sobre esta ley, lo que está prohibido por la Constitución de la República, y que implicó un claro desacato al Comandante en Jefe de las FFAA (el Presidente). Particularmente el Comandante del Ejército, Gral. Guido Manini Ríos, tuvo expresiones sobre la reforma proyectada en la conmemoración del día del Ejército en 2017[13], eludiendo la aprobación de su discurso por parte del MDN y en setiembre de 2018 en el programa radial Todo Pasa de Océano FM[14]. A raíz de estas expresiones, el Presidente Tabaré Vázquez actuando con el Ministro del MDN, Jorge Menéndez, impusieron a Manini Ríos un arresto a rigor por 30 días, interpretando una normativa interna de las FFAA que prohíbe a los militares en actividad opinar sobre proyectos de ley en discusión parlamentaria.

Así, el debate sobre la reforma del SRPFFAA tuvo como características salientes las diferencias públicas dentro del Frente Amplio, la participación activa del Comandane Manini Ríos en la discusión pública, la oposición política que mayormente se opuso a la reforma del Servicio desde el comienzo de la discusión y la casi ausencia total de participación de la sociedad civil en estos debates. Estos elementos serán retomados en el apartado final, al discutir la relación sociedad – FFAA a la luz de este proceso.

El nuevo Sistema de Retiros y Pensiones de las FFAA

En este apartado se describirá el proyecto finalmente aprobado por el parlamento. La reforma implicó un desestimulo para el retiro voluntario, fijando la edad mínima para esta causal en 60 años de edad y en 30 los años de servicio. Para el retiro obligatorio, la edad fijada oscila entre los 45 y 65 años, dependiendo del lugar que se ocupe dentro de la escala jerárquica[15].

13 Se sugiere consultar la columna de opinión del filósofo Rafael Mandressi en el portal enperspectiva.net, donde el autor realiza una comparación entre la presencia pública de las FFAA uruguayas y la situación inversa para el caso francés. Mandressi, Rafael, "Me gusta cuando callas", disponible en https://www.enperspectiva.net/en-perspectiva-programa/editorial/me-gusta-cuando-callas/. [consultado el 27.10.2018].

14 Según consigna el portal web de El Observador en nota publicada el 18 de setiembre de 2018, Manini Ríos sostuvo que *"no le puedo atribuir de ninguna manera al ministro* [de trabajo Ernesto Murro] *mala fe, ni puedo ni siquiera creer, y no lo creo, que mienta a sabiendas (...). Simplemente creo que no está bien informado. Si el señor ministro agarra una calculadora y tomara los términos de la ley y la realidad de nuestros soldados, se va a dar cuenta que lo que digo es así. El soldado va a tener que hacer más años para irse con la mitad"*. El Observador, "Manini Ríos llegó en silencio y empieza su arresto a rigor", disponible en https://www.elobservador.com.uy/nota/manini-rios-llego-en-silencio-y-empieza-su-arresto-a-rigor-20189187346. [consultado en 27.10.2018].

15 El artículo 8º del texto aprobado fija (además de las causales de retiro de los Comandantes de las fuerzas, el cese de los generales dispuesto por el Poder Ejecutivo o la permanencia en dicho cargo por ocho años) la edad de retiro obligatorio en 63 años para Coroneles o Capitán de Navío -considerando la cima de la pirámide de oficiales- y en 58 años para los oficiales de menor rango; para el caso del personal subalterno, la escala más alta (suboficial mayor o suboficial de cargo) tiene una edad de retiro obligatorio de 57 años y para la base de la pirámide (soldado de 1ª o marinero de 1ª) se fija en 48 años.

La Tasa de Reemplazo máxima (un parámetro inexistente hasta esta reforma) se fija en un 85%, lo que implica que el retiro en este caso equivale al sueldo líquido cobrado en actividad. Para el cálculo del HBR se consideran los sueldos de los últimos 60 meses.

Otro parámetro creado por esta reforma es el tope máximo para los retiros servidos por el SRPFFAA: este se fija en $110.238[16] (el doble del tope del régimen general y superior al de la Caja Policial, que es a su vez la caja con un tope mayor luego del SRPFFAA).

La reforma del SRPFFAA contiene bonificaciones especiales por la especificidad de la carrera militar: se computan 6 años de servicio cada 5 años de servicio efectivo a todo el personal militar, además de bonificaciones por actuar en tiempo de guerra, bonificaciones por trabajar en el hospital militar, entre otros. A su vez, agrega la bonificación del cómputo de un año adicional por cada hijo para el caso de las mujeres.

Uno de los datos más importantes a la hora de analizar cualquier reforma de la seguridad social es el plazo en que ésta comenzará a regir. El texto finalmente aprobado implica que aquellos oficiales que tengan más de 15 años de servicio[17] se retirarán con el régimen previo a la reforma, mientras que quienes tengan entre 10 y 15 años de servicio se retirarán con el régimen de transición; por último, quienes tengan menos de 10 años de servicio serán considerados bajo el nuevo régimen.

Para el caso del personal subalterno, los militares con cinco años o más de servicios quedan comprendidos en el régimen anterior a la reforma, mientras que quienes tengan entre 0 y 5 años lo harán con el régimen de transición. Esto implica que ningún subalterno de las FFAA actualmente se retirará con el nuevo régimen.

El régimen de transición implica cálcular las edades de retiro obligatorio y las TR con fórmulas intermedias entre el régimen que se sustituye y el futuro. Es importante señalar que el régimen de transición para la Caja Policial duró solamente cinco años.

La importancia de considerar el momento en que empieza a regir el régimen de transición y principalmente el nuevo radica en que es lo que determinará la estabilización y posterior disminución del déficit del SRPFFAA. Para el caso de la reforma sancionada, esto ocurrirá no antes de la década de 2040[18].

Discusión: la voluntad política que prácticamente se diluyó

El proceso de reforma del SRPFFAA deja una serie de elementos sobre los que reflexionar y discutir. Algunos de ellos ya fueron esbozados anteriormente. En primer lugar, resulta importante subrayar que el déficit generado por los retiros y pensiones de las FFAA

---

16 Esta cifra se actualizará de la misma manera en que se actualizan las pasividades en el régimen general.

17 Todos los años de servicio mencionados se consideran al 28 de febrero de 2019.

18 Estimaciones del Poder Ejecutivo indicaban que el proyecto originalmente remitido al parlamento estabilizaría el déficit en la década de 2030.

seguirá en aumento, por lo que el monto anual que deberá transferir Rentas Generales seguirá incrementándose, por lo menos hasta la década de 2040. Esto implica que parte de la resolución del tema en el sistema político haya sido la de transferir costos incrementales, mayormente, a las generaciones futuras. Independientemente de lo explícita que haya sido esta estrategia, es una constatación a la luz de la reforma aprobada. Recuérdese que lo presupuestal siempre implica vincular distintas necesidades, en un mismo tiempo histórico y con una serie de restricciones, lo que permite afirmar que el Estado ha resuelto no volcar un conjunto importante de recursos en otras áreas para hacerlo en el creciente déficit del SRPFFAA. Este es el llamado –en tiempos de debates presupuestales- gasto endógeno, que lejos de ser algo ajeno a las decisiones políticas, se constituye a partir de estas.

En segundo lugar, es necesario señalar que de los regímenes vigentes de seguridad social en el país, el SRPFFAA es el que seguirá teniendo, aún luego de una aplicación plena de la reforma, una situación de privilegio comparado con el régimen general y las distintas Cajas. Estos privilegios, a su vez, no devienen de la especificidad de la tarea militar (elemento generosamente contemplado en las bonificaciones en el cómputo de años de servicio) sino también en otros parámetros como la TR máxima y el tope fijado. Este grado de diferencias entre lo que le ocurre a la población civil y a la militar no parece un buen camino de integración armónica de los militares a la vida del país.

Tercero, es necesario señalar que la reforma aprobada no coadyuva en la mejora de las remuneraciones del personal subalterno, ni en los niveles de inversión o gastos de funcionamiento. Si esto se quisiera hacer por la vía de incrementos presupuestales, estos deberán sumarse a los que el creciente déficit del SRPFFAA implicará. No parece avizorarse voluntad política para mejorar las condiciones de las FFAA por la vía de redistribuciones del presupuesto propio, por lo que el panorama resulta negativo también en este sentido.

Por último, es necesario retomar lo planteado inicialmente en cuanto a las relaciones sociedad – FFAA. Tanto la voluntad política como la capacidad de obtener obediencia fueron señaladas como dimensiones centrales de este aspecto, y ambas pueden ser consideradas a la luz de lo ocurrido con la reforma del SRPFFAA.

González Guyer, en el capítulo ya citado, señaló que *"la legitimidad política de que goza el gobierno junto a la realidad internacional y regional vuelven inviable cualquier aventura contraria a la institucionalidad. Ello permite afirmar que es posible encarar una estrategia dirigida a re-estructurar las FFAA y superar los déficit y anomalías democráticas en el ámbito de las relaciones entre instituciones militares y gobierno que Uruguay arrastra desde principios del siglo XX"*[19]. Lo planteado fue publicado por el autor en 2008, momento en el que los cambios legislativos (mencionados en el segundo apartado) eran todavía proyectos. De estos, sólo la Ley Marco de Defensa y su decreto reglamentario fueron sancionados. El resto de iniciativas (una nueva ley orgánica de las FFAA así como una del mismo tipo para

[19] Ob. Cit., p. 402.

cada una de las fuerzas) no fueron concretadas. Podría señalarse, entonces, que el Frente Amplio asumió en 2015 este período habiendo perdido aquella voluntad política de su primer gobierno.

De hecho, la necesidad de reformar el SRPFFAA fue sostenida, en el seno del Poder Ejecutivo, por el Ministerio de Economía y Finanzas y no surgió como una iniciativa del MDN. Es decir que no se puede considerar a esta reforma del SRPFFAA como parte de una estrategia de continuar las reformas iniciadas en las FFAA en el período 2005-2010. Adicionalmente, la reforma aprobada dista de los primeros textos proyectados, habiendo perdido paulatinamente profundidad en términos de los cambios planteados. Es decir que la voluntad política de la fuerza en el gobierno parece haberse ido diluyendo, sin solución de continuidad, desde 2005 hasta la actualidad.

Por último, vinculado a la voluntad política de gobernar la Defensa y la capacidad de obtener obediencia por parte del personal militar, el proceso de discusión del SRPFFAA así como la resolución del mismo deja preocupaciones a observar cuidadosamente en el futuro. La participación del Comandante Manini Ríos en los debates públicos es un elemento de preocupación; concomitantemente, la respuesta que el Poder Ejecutivo ha dado a las infracciones flagrantes cometidas por dicho General fueron, primero, nulas para luego aplicar una sanción de arresto, cuando hubiera sido totalmente lógico por el tipo de infracciones, el paso a retiro (actitud que sí tomó Tabaré Vázquez en su primera presidencia ante una reunión no informada del Comandante del Ejército con el expresidente Sanguinetti y exministro Yamandú Fau[20]).

A manera de síntesis, las FFAA y la Defensa en el país siguen teniendo anomalías y déficits democráticos, que implican a toda la población directamente, tanto porque debiera ser una tarea prioritaria de la ciudadanía el control de quienes tienen encomendado el uso de parte de la violencia legítima del Estado así como porque las reformas postergadas en la Defensa también afectan al resto de la vida del país, por ejemplo por cuestiones presupuestales. Será necesario, pues, que en los futuros gobiernos se retome una voluntad política capaz de emprender las necesarias y urgentes reformas, al mismo tiempo que sea exitoso en lograr la obediencia del personal militar.

[20] Véase una noticia de la época sobre este hecho: http://www.lr21.com.uy/politica/227019-vazquez-destituyo-al-jefe-del-ejercito. [Consultado el 27.10.2018].



Foto: Agustín Fernández

Los movimientos sociales bajo los gobiernos progresistas

Raúl Zibechi[1]

Las impresionantes manifestaciones del 8 de Marzo han ocupado el centro del escenario político y desplazado incluso las concentraciones del 1º de Mayo protagonizadas por el movimiento sindical, en particular en países como Argentina, Chile y Uruguay. Esta puede ser una síntesis de los cambios y mutaciones en el escenario de los movimientos sociales en nuestra región y en el país. Sin embargo, una descripción aún somera de la realidad actual, no se puede agotar en el mero recambio de protagonismos.

Estamos ante un crecimiento notable del movimiento de mujeres, el único del que puede decirse que ha ganado protagonismo en los últimos años. Los demás movimientos se han debilitado de forma sostenida en toda la región, al punto que sus demandas han salido de la agenda o han sido apropiadas por los gobiernos que implementan algunas reformas sin consultar ni tener en cuenta a los actores sociales que las formularon.

1 Periodista.

En este breve trabajo pretendo justificar la idea de que la debilidad de los movimientos se relaciona, de modo indirecto, con la actitud de los gobiernos que han erosionado las bases sociales de las organizaciones populares, al adelantar políticas sociales destinadas a "combatir la pobreza". En paralelo, los gobiernos se han beneficiado de las transferencias monetarias a los sectores más pobres, ya que éstos han respondido a ese reconocimiento con una importante adhesión que se plasma en el respaldo electoral, político y, a menudo, en una actitud de respaldo a personas concretas dentro de la administración estatal.

No pretendo pasar por alto que muchos movimientos se han esforzado en mantener relaciones privilegiadas con los gobiernos y los han apoyado con cierto fervor. En paralelo, deben atenderse los cambios internos en los movimientos que se relacionan con la aparición de "jerarquías, presupuestos fijos, fuentes de recursos regulares, formación política y técnica propia, equipamientos y sector administrativo"[2]. Esta institucionalización viene favorecida por las actitudes de los gobiernos progresistas, pero también de los conservadores.

Muchos movimientos del continente registran grados diversos de estos síntomas. Lo más común es la pérdida de potencia de las asambleas como espacios de democracia directa, mientras muchos dirigentes y militantes dedican más energías a las relaciones con las instituciones que al trabajo de base. En Brasil, el 75% de los municipios tienen alguna modalidad de participación social para determinar las prioridades de inversión, por lo que el sociólogo brasileño RudáRicci, con base en la experiencia en su país, asegura que "los movimientos sociales que antes exigían inclusión social ingresaron al Estado y fueron engullidos por la lógica de la burocracia pública"[3].

¿Combate a la pobreza o control social?

En todos los países que han tenido gobiernos progresistas, la implementación de políticas sociales ha modificado el escenario electoral. Estas políticas son un sucedáneo de los derechos adquiridos por los trabajadores durante el Estado del Bienestar y buscan suavizar las consecuencias del modelo económico. La más conocida en la región es el plan Bolsa Familia que llega al 25% de los brasileños, pero alcanza alrededor del 65% de los habitantes del Nordeste, la región más pobre de país[4].

Los estudios existentes demuestran que hubo un cambio consistente en el comportamiento electoral que percibe ese beneficio, algo que no puede pasarse por alto en los resultados de las elecciones ya que alcanza a 50 millones de personas, un 25% de la población del país. El beneficio de 188 reales (59 dólares) lo reciben todos los hogares con ingresos per cápita menores de 178 reales (48 dólares) y alcanza a 13,7 millones de familias.

[2] RudáRicci *"Com o fim da era dos movimentossociaisfoi-se a energía moral da osuadía"*, 30/11/2009, IHU-Unisinos.

[3] RudáRicci, *"Fim da era dos movimentossociais"*, Folha de Sao Paulo, 20/10/2009.

[4] Zibechi, Raúl. *Contrainsurgencia y miseria. Las políticas del combate a la pobreza en América Latina*, México, Pez en el árbol, 2010, p. 75.

Un estudio de más 2.095 municipios (de un total de 5.564 que hay en todo el país) donde Bolsa Familia es recibido por más del 40% de los habitantes, llega a conclusiones significativas: los votos conseguidos en la primera vuelta de las elecciones de 2018 por el candidato del PT, Fernando Haddad, duplican su media nacional. En efecto, en esos municipios donde un porcentaje alto de la población recibe transferencias monetarias obtiene el 60% frente a sólo el 21% de Bolsonaro[5].

El análisis agrega que cuanto mayor es la cobertura de Bolsa Familia, más votos recibe el PT. Así, en los municipios donde más del 60% de la población recibe el beneficio, los votos de Haddad llegaron al 67%, cifra que desciende hasta el 36% de los votos allí donde la población beneficiada se sitúa entre el 25 y el 39%.

En el mismo sentido el cientista político César Zucco, de la Fundación Getúlio Vargas, concluye que en las elecciones de 2010 pudo comprobarse que cada punto porcentual de cobertura de Bolsa Familia, se tradujo en un crecimiento del 0.32% en la votación del PT[6]. A escala macro puede observarse la contundente migración del voto de la izquierda brasileña: hasta el año 2002 estaba arraigada en el sur y sureste, las zonas industriales donde nacieron el PT y la CUT, pero desde la llegada de Lula al gobierno en 2003, el voto se traslada macizamente hacia el Nordeste. En esta región el 30% de los hogares reciben Bolsa Familia, frente al 6,9% del Sureste y el 5,4% del Sur[7].

Los siguientes mapas que comparan la votación del PT por regiones en 2002 y 2018 no dejan lugar a dudas[8].

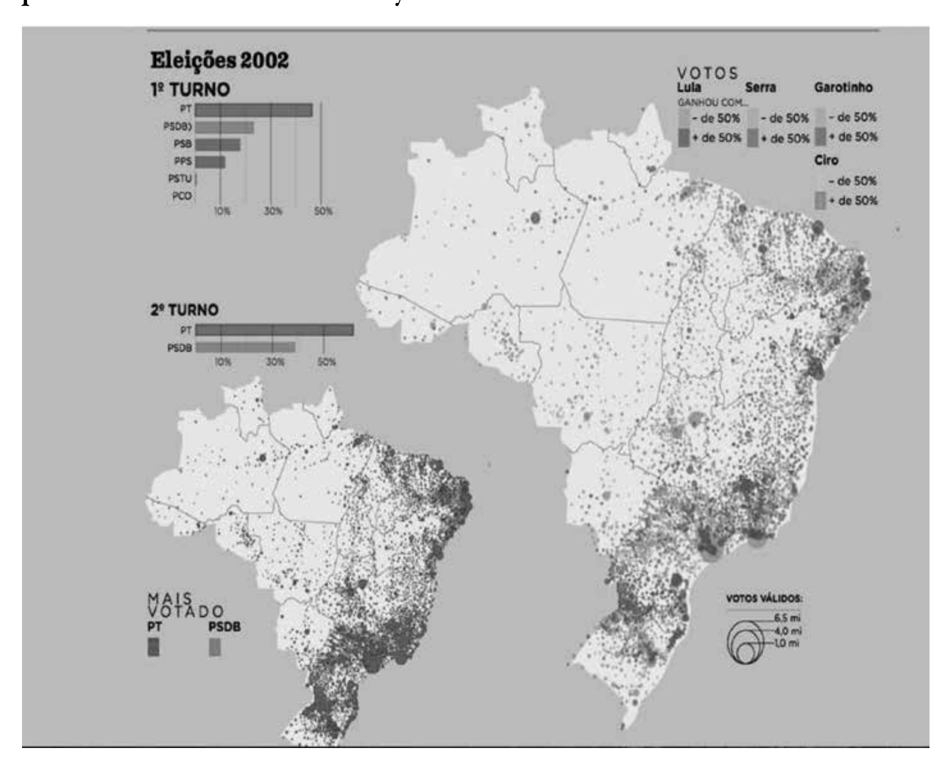
5 Mendonça, Ricardo, "Dianteira do PT em e área como Bolsa Família cae", Valor, 15/10/2018, en https://www.valor.com.br/politica/5923385/dianteira-do-pt-em-area-com-bolsa-familia-cai

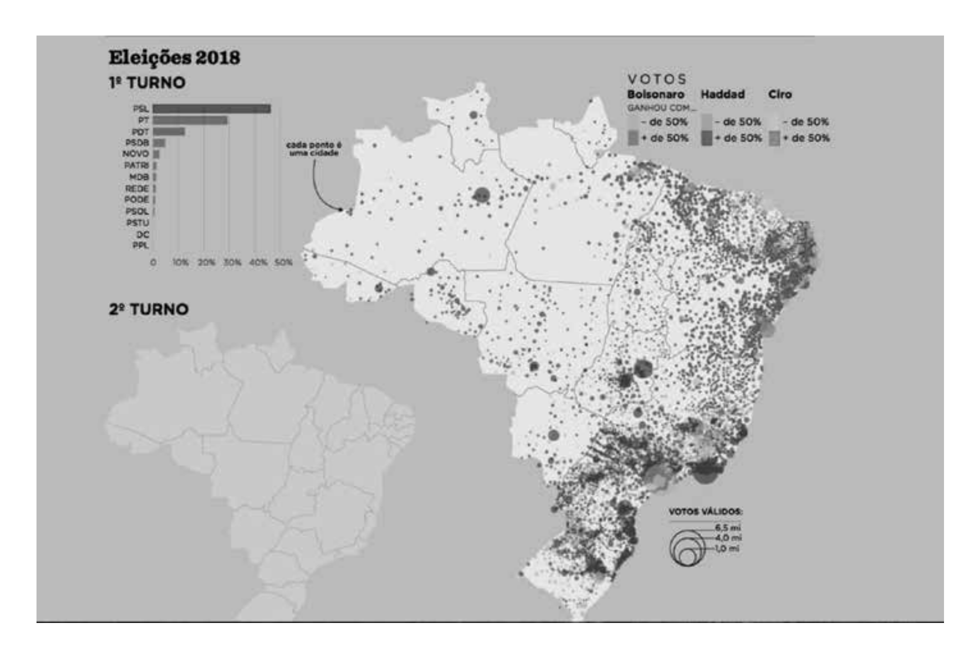
6 "Bolsa Famíliatemmaior impacto eleitoral desde suacriação", en https://noticias.r7.com/eleicoes-2014/bolsa-familia-tem-maior-impacto-eleitoral-desde-sua-criacao-13102014

7 "O peso do Bolsa Família no Nordeste", en https://www.oantagonista.com/brasil/o-peso-bolsa-familia-no-nordeste/

8 Jornal Nexo, en www.nexojornal.com.br/grafico/2018/10/08/Como-o-Brasil-votou-para-presidente-em-mapas

Mapas electorales de Brasil en 2002 y 2018





Vale recordar que el origen de las políticas sociales se remonta al siglo XIX. Se trata de una verdadera mutación en el sistema que se fue cocinando a fuego lento desde la revolución de 1848, una de las dos revoluciones mundiales que cambiaron el mundo, según el aserto de Immanuel Wallerstein[9].En efecto, los primeros pasos para la construcción de un amplio sistema de cobertura social se dieron bajo la Alemania del canciller conservador Otto von Bismarck, en la segunda mitad del siglo XIX.

En este período se aprobaron algunas leyes fundamentales: en 1883 la Ley del Seguro de Enfermedades, en 1884 la del Seguro de Accidentes de Trabajo de los Obreros y Empleados de Empresas Industriales y durante 1889 la del Seguro de Invalidez y Vejez. El espíritu de la legislación social se desprende del célebre mensaje de Bismarck: "La superación de los males sociales no puede encontrarse exclusivamente por el camino de reprimir los excesos socialdemócratas, sino mediante la búsqueda de formulas moderadas que permitan una mejora del bienestar de los trabajadores"[10].

Resulta interesante destacar que la primera legislación social del mundo capitalista es contemporánea de las "leyes antisocialistas" (prohibición de actividades y partidos de signo socialista, de prensa y recaudación de fondos), impulsadas por el canciller Bismarck entre 1878 y 1888, con el objetivo de debilitar al partido socialdemócrata, ya que temía el estallido de una revolución similar a la que aconteció en Francia con la Comuna de París en 1871. Los lectores pueden relacionar la amplia difusión de políticas sociales con el simultáneo fortalecimiento de los aparatos represivos bajo el progresismo, así como la aprobación de leyes antiterroristas en los casos de Argentina y Brasil.

La legislación social de Alemania fue seguida rápidamente en Europa. Antes de finalizar el siglo XIX se habían aprobado amplias legislaciones de protección del trabajo en Austria, Hungría, Dinamarca, Suecia y Noruega. A comienzos del siglo XX los seguros sociales ya existían en Holanda, Irlanda, Italia y el Reino Unido. La Ley de Seguridad Social se aprueba en Estados Unidos en 1935 y en Gran Bretaña desde comienzos de la década de 1940.

Las políticas sociales progresistas y los movimientos populares

Casi un tercio de la población uruguaya recibe algún tipo de transferencia monetaria por parte del gobierno, la inmensa mayoría consiste en asignaciones familias. Según la investigación de la politóloga Rosario Queirolo, los planes de ayuda estatal aumentaron el apoyo de los beneficiarios al Frente Amplio. El estudio muestra que los beneficiarios

9 Arrighi, Giovanni, Hopkins, Terence y Wallerstein, Immanuel (1999) "*1968: el gran ensayo*", en Movimientos antisistémicos, Akal, Madrid, pp. 83-98.

10 Cit. en Uzcástegui, Rafael (1990) *Seguridad Social*, Academia Nacional de Ciencias, Caracas.

del Plan de Emergencia y posteriormente del Plan de Equidad, "tenían una probabilidad mayor de apoyar al gobierno que los que no recibieron la transferencia (de 21% a 28%)"[11].

El mismo trabajo destaca que en las elecciones de 2010, "entre quienes recibieron algún apoyo (ellos o alguien en su casa), el 68% votó por Mujica, mientras que entre los no beneficiarios, solo el 58% declara haber votado por el candidato del Frente Amplio"[12]. La diferencia de 10 puntos es demasiado alta como para atribuirla a otros factores que no sean, en este caso particular, el haber recibido el Plan de Emergencia.

Sin embargo, la percepción de transferencias monetarias como Bolsa Familia o Plan de Emergencia es apenas una de las facetas de las políticas progresistas. Creo que las políticas que más influyen en los movimientos sociales son aquellas que tienden a captar a sus mejores militantes o a cooptar sus prácticas y organizaciones más eficientes.

Veamos algunos aspectos de la intervención de los gobiernos progresistas en el mundo de las organizaciones populares, para comprender mejor sus aspectos desmovilizadores. La argentina Alicia Kirchner, ex ministra de Desarrollo Social, teorizó en su libro "La Bisagra" que entre los fines de la política social figura "no sólo trabajar por los derechos y la equidad territorial, sino fundamentalmente construir organización social"[13].

Al colocar la construcción de organización social como el aspecto "fundamental" de las políticas sociales, los gestores de esas políticas están buscando lubricar un tipo de gobernabilidad que sería imposible con movimientos movilizados. Se trata de neutralizar los movimientos del debajo de forma "suave", induciendo su burocratización o su transformación de movimientos más o menos horizontales a organizaciones jerarquizadas. "Ese paso del movimiento social a la organización social, es uno de los ejes en torno al cual gira la gobernabilidad, crear el tipo de estabilidad que necesitan las políticas de mercado. De hecho, y esto lógicamente no viene reflejado en los documentos oficiales, el trabajo de "construir organización social" avanza neutralizando y aislando, en una dura competencia, a los movimientos del abajo"[14].

Por eso el planteo de las políticas sociales apunta a la cooptación o la neutralización de las organizaciones de base. Algo que Kirchner formula con toda claridad, al destacar que para la construcción de las políticas sociales "se convocó a militantes sociales, que venían trabajando en los barrios, comunidades locales", cuyo perfil "fue definido como militantes sociales con amplia y reconocida trayectoria de trabajo comunitario, con predisposición

[11] Queirolo, Rosario *"El impacto de los programas de transferencia de dinero en las elecciones uruguayas del 2009"*, Universidad de Montevideo, 2011, p. 5, en base al trabajo ""GovernmentTransfers and PoliticalSupport" de Marco Manacorda, Edward Miguel y Andrea Vigorito, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2009.

[12] Ibid. p. 10.

[13] Alicia Kirchner, "La Bisagra", Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social, 2007, p. 262.

[14] Raúl Zibechi, "Contrainsurgencia y pobreza", ob. cit. p. 64.

para poner en juego capacidades, aportando al aprendizaje colectivo e impulsando los procesos de organización y participación popular"[15].

En algunos países, como Brasil, el Estado consiguió subordinar a todo un movimiento como el de la economía solidaria. El primer paso fue la creación, en 2003, de la Secretaria Nacional de Economía Solidaria en el ámbito del Ministerio de Trabajo, a cuyo frente se instaló un reputado activista del movimiento. Desde la secretaría se convocó a la Conferencia Nacional de Economía Solidaria, celebrada en 2006. El reglamento de la conferencia estableció que se eligieran más de mil delegados en las conferencias estatales, de los cuales, la mitad representó a los emprendimientos de economía solidaria, una cuarta parte a órganos del poder estatal y la otra cuarta parte a entidades de la sociedad civil[16]. De este modo, un movimiento que cuenta con 15 mil emprendimientos económicos de base y 1.200.000 asociados fue institucionalizado, al punto de integrarse a las políticas de desarrollo del gobierno federal.

Observamos entonces tres formas de actuación de las políticas sociales: las transferencias monetarias, la selección de activistas de los movimientos para ocupar funciones institucionales y la creación de espacios "difusos" entre los movimientos y los Estados. En el caso de Uruguay, los SOCAT (Servicios de Orientación Consulta y Articulación Territorial) cumplen esta tercera función. Tal como lo propone el Mides, cada uno de los 75 SOCAT existentes "apunta a impulsar el desarrollo comunitario a través de la participación de vecinos e instituciones públicas y privadas, que tienen en común el hecho de trabajar o vivir en el mismo territorio". En cada territorio busca integrar "organizaciones de la propia zona" con las acciones del ministerio para "promover la participación ciudadana, a través de la creación y/o fortalecimiento de redes locales, en espacios específicos de articulación llamados Mesas de Coordinación Zonal"[17].

Al trabajar de ese modo en el territorio, el Estado consigue aterrizar sus políticas sociales como mayor eficiencia al contar con una red de contrapartes. Pero obtura la creación y la continuidad de movimientos territoriales autónomos, ya que "succiona" a los sectores más activos hacia la colaboración con la instituciones. Cualquier actividad de grupos locales, sean sociales, culturales, o deportivos, debe referenciarse en esas mesas zonales donde confluyen las "fuerzas vivas" de los barrios.

Las autonomías después del progresismo

Luego de una década de gobiernos progresistas, los debates sobre la autonomía y las prácticas autonómasde los movimientos parecen haber mutado; abandonaron el escenario y se han refugiado en los pliegues menos visibles de la acción colectiva. Vale decir que la autonomía es el rasgo diferenciador principal de cualquier movimiento, ya que garantiza

15 Alicia Kirchner, obcit, pp. 275-276.
16 Ministerio de Trabalho e Emprego, "I Conferencia Nacional de Economía Solidária", Brasilia, 2006
17 Ver Mides en http://www.mides.gub.uy/18725/servicios-de-orientacion-consulta-y-articulacion-territorial

que las decisiones, en el acierto o en el error, las tomen sus miembros y no obedezcan a presiones o injerencias externas.

En este cambio han confluido varios procesos. Por un lado, los gobiernos progresistas han apoyado con abundantes fondos muchas iniciativas de los movimientos, produciendo un efecto de cooptación o de neutralización de los rasgos anti-neoliberales de las organizaciones. Por otro, ha ganado terreno la propuesta de "jugar en la cancha grande", como denominan algunos a competir en el terreno electoral, ya que consideran que las "islas de autonomía" no logran conmover al sistema.

Una tercera cuestión se relaciona con las enormes dificultades que tienen los colectivos que trabajan de forma autónoma, para sostenerse en el tiempo en base a sus propios esfuerzos y tender puentes hacia otros grupos similares para emprender acciones más potentes y desafiantes. En resumen, no pasamos por buenos momentos quienes apostamos a la construcción de espacios de autonomía, con estilos de trabajo que se apoyan en la autoconstrucción de mundos nuevos.

Uno de los principales debates que mantienen hoy los movimientos, en la región en particular, consiste en la diversificación de lo que se entiende por autonomía, al punto que muchos colectivos se consideran realmente autónomos aunque reciben fondos de los Estados. Separan la autogestión del espacio propio, de los aportes financieros que perciben, ya que se ha instalado como sentido común el recibir fondos o subvenciones de los gobiernos.

Por debajo de esta realidad, que ciertamente ha mutado (en la década de 1990 se debatía aún si mantener o no relaciones económicas con los Estados), las prácticas autónomas no sólo no han desaparecido sino que se sostienen en numerosos colectivos, más allá de las definiciones de cada quien. Intuyo que la autonomía como propuesta política goza de mayor simpatía que la capacidad de ser realmente autónomos; que las prácticas autónomas son bastantes más que los colectivos que sólo dependen de sus esfuerzos.

En suma, que la realidad se ha vuelto mucho más compleja y no admite simplificaciones. Sin embargo, existen decenas de organizaciones autónomas, en todos los países que donde conozco movimientos de base. Tienen algunas características comunes que quiero detallar.

La primera es que esas prácticas existen en grupos muy diversos, en general en aquellos que no se dedican a lo que entiende como "política", en el sentido de disputar el poder en la sociedad, sino volcados hacia actividades culturales (música, danza, radios libres, editoriales y revistas independientes), sociales (educación popular, comercio justo, derechos humanos, alimentación sana) y productivas (elaboración de pan y otros alimentos orgánicos, artesanías y reciclajes).

En segundo lugar, muchos de estos colectivos se identifican con actitudes o sentimientos ambientalistas o ecologistas, rechazan el consumismo, conforman redes de resistencia a la minería y a los monocultivos como la soja, pero también a la especulación inmobiliaria urbana y en defensa del agua como bien común.

No todos son totalmente autónomos, en el sentido de que se apoyan en sus propios recursos, pero cuestionan la participación en las elecciones y gestionan sus espacio y sus tiempos según sus propios criterios. La mayoría han construido espacios de auto-formación, lo que contribuye a potenciar las prácticas autónomas.

En tercer lugar, la tendencia es que los colectivos se agrupen para una actividad concreta o para campañas acotadas en el tiempo, y luego cada organización sigue su propio rumbo. En realidad, existen vínculos estables entre muchas de ellas, pero no están sujetas a un aparato orgánico que las supera.

Se trata de confluencias como la que se gestó en Montevideo en defensa del Dique Mauá para evitar su privatización, o los colectivos que se oponen a la segunda pastera UPM. Se articulan para acciones concretas, pero cada grupo es autónomo a la hora de tomar sus decisiones sin tener que someterse a la coordinación a la que pertenece. Por eso creo que la autonomía abarca muchos más espacios que aquellos que se definen como autónomos.

La cuarta característica de estos colectivos y movimientos es el fuerte protagonismo de jóvenes y mujeres. El movimiento feminista se ha convertido en un actor central en nuestras sociedades, está pautando la agenda de los debates políticos y muestra especial protagonismo frente a los feminicidios. Quizá la importancia y la potencia de este movimiento radica en que está integrado por una nueva generación joven, en la que destacan mujeres activas desde los 14 años, o menos.

Estamos así ante un potente movimiento de mujeres, que es también juvenil, que ha mostrado poseer una carga muy potente por su capacidad de interpelar los patriarcados, desde los estatales hasta los partidos políticos, desde la iglesia hasta las actitudes machistas en la vida cotidiana.

En síntesis, los movimientos que nacieron bajo la primera oleada neoliberal privatizadora, en la década de 1990, se ha transformado profundamente a la vez que crece el desprestigio de los partidos de la vieja izquierda. Estos movimientos tienen claro que las políticas sociales de los Estados buscan domesticar a los movimientos, pero parecen estar aprendiendo a neutralizarlas sin confrontar con las instituciones. Lo que está en debate es dilucidar los modos de relacionarse con los Estados, aprovechando sus puntos débiles para ampliar resistencias y luchas, mientras tejen lo nuevo.

Pensamientos y polémicas

Los debates de ideas tienen su importancia, aunque en estos períodos de gran confusión aparecen análisis que confunden en vez de echar luz sobre la realidad. Uno de los asertos más desconcertantes es el que ha realizado el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos, al asegurar que hoy existe “un novísimo movimiento social que es el propio

Estado"[18]. Sostiene que el Estado actual es "una relación social contradictoria y una relación que puede ser apropiada por las clases populares".

Llama mucho la atención la referenciación de buena parte de los intelectuales en el Estado, cuando los movimientos están construyendo realidades muy potentes. Me refiero a las 400 fábricas recuperadas en Argentina, los 100 bachilleratos populares y una red de medios antisistémicos donde se informa el 15% de la población. En Brasil contamos con 5 mil asentamientos de reforma agraria, que ocupan 25 millones de hectáreas, habitados por 2 millones de sin tierra. En Colombia existen 12 mil acueductos comunitarios en Colombia, además de decenas de miles de emprendimientos colectivos y comunitarios en toda la región, con áreas enteras liberadas de mercados y estados en varios países.

Si nos anclamos en las acciones, resistencias y construcciones de los movimientos (entre los que destaco los pueblos originarios y negros, las periferias urbanas y los campesinos), la mirada del período progresista suena bien distinta. No podemos hablar ni de neutralidad ni de apoyo de los Estados a los movimientos. Menos aún de un Estado-movimiento, algo que no entra ni en los conceptos conocidos ni en las realidades vividas.

Por eso desde una lógica movimientista que apunte a la emancipación/liberación, podemos concluir con Francisco de Oliveira, fundador del PT y luego del PSOL, el mayor intelectual de izquierdas brasileño, que "el lulismo es una regresión política"[19]. Esta conclusión puede aplicarse allí donde han gobernado los progresismos. Es evidente que se trata de una provocación intelectual, pero anclada en la experiencia real. Llega a esa conclusión al constatar que los progresismos consiguieron la hegemonía política pero al precio de aceptar la dominación y la explotación. Dicho de otro modo, las clases dominantes aceptaron ser gobernadas por las izquierdas, pero al precio de no tocar el modelo económico extractivo.

Dos aspectos finales que avalan la idea de que vivimos una regresión política. La ética es la primera y fundamental. Se ha instalado un relativismo ético que lleva a desconsiderar, entre otras, la corrupción que está presente en todos los gobiernos. La legitimación de estas actitudes parece olvidar que una de las características distintivas de las izquierdas en la oposición era, precisamente, su apego a la ética.

La segunda es que con sus políticas y discursos han mellado la herramienta liberadora: los movimientos decididos a luchar sin buscar ni medir consecuencias personales. En el pensamiento crítico de todos los tiempos, el Estado era o bien el enemigo o apenas una herramienta para la transformación. Pero los sujetos siempre fueron los pueblos organizados en movimientos. Ahora los sujetos del cambio son los Estados, lo que equivale a decir que los sujetos reales son los cargos políticos incrustados en el aparato estatal. Ciertamente, estamos ante una verdadera regresión ética y política.

18 Boaventura de Sousa Santos, "O Forum Social Mundial desafiado por ovas perspectivas", 2010 en http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/29453-o-forum-social-mundial-desafiado-por-novas-perspectivas-entrevista-especial-com-boaventura-de-sousa-santos-

19 Francisco de Oliveira, *Hegemonía as avessas*, Sao Paulo, Boitempo, 2010, p. 376.



Foto: Lucía Melgarejo

Derecho a la educación: garantes y estado de excepción

Gabriela Pérez | Diego Silva Balerio[1]

Presentación

El presente capítulo aborda algunos aspectos del derecho a la educación, las estrategias para garantizar universalmente el derecho, la corresponsabilidad de actores e instituciones que sostienen una práctica garantista, y concomitantemente escenarios de excepción que justifican la vulneración del derecho a la educación. El tratamiento de temas educativos de un año involucra un conjunto amplísimo de dimensiones imposible de abordar en unas breves páginas, por tanto se seleccionaron tres aspectos que desde la perspectiva de los autores revisten de importancia para ser visibilizados.

---

1 Gabriela Pérez, Profesora de matemática, Educadora Social, Docente e Investigadora en la Carrera de Educación Social (CFE). Diego Silva Balerio: Educador Social, Magister en Psicología y Educación, Docente e Investigadora en la Carrera de Educación Social (CFE).

Complejidades para garantizar la universalidad del derecho a la educación

En términos generales y a partir de una lectura cuantitativa emergente de los indicadores de fuentes oficiales, las políticas educativas en torno a la efectivización del derecho a la educación de las personas van registrando acciones afirmativas y tendencias a la mejora en cuanto al acceso, permanencia y culminación.

Así, si se considera el período 2010-2017, para el caso del ciclo básico de enseñanza media la tasa de egreso de jóvenes de 17 años se incrementó año a año, alcanzando un crecimiento global de 13,5% (del 57,2% en 2010 al 70,7% en 2017)[2]. Si se considera el nivel medio superior, el aumento también ocurre, aunque en menor medida: 5,5% (de 25,3% en 2010 a 30,8% en 2017).

Desde los distintos organismos responsables pueden ubicarse estrategias y dispositivos en curso –algunos más consolidados como parte de la política universal; otros aún puntuales, acotados a un conjunto de experiencias y otros recién anunciados- que plantean atender al mandato de la universalización. Entre ellos se encuentran: la nueva modalidad de inscripción en el pasaje de educación primaria a educación media básica[3], variantes en los planes de estudio[4], programas con foco en grupos específicos[5], modalidades de centros educativos basados en la proximidad y articulación cotidiana entre primaria y media como facilitador de la continuidad[6] y nuevas formas de egreso y acreditación de ciclos en enseñanza media[7].

En el presente año, la información disponible -incluyendo la oficial- insiste en mostrar evidencia que, en el marco de una perspectiva de derechos, debe llevar a repensar la política y las prácticas de modo profundo e inmediato. Podemos ilustrar la complejidad y alcance de esta necesidad haciendo foco en algunos datos conocidos en el presente año: los niveles de logro en enseñanza primaria y la vulnerabilidad que reporta la situación de ´extra-edad´ a las posibilidades de continuidad, avance y culminación de ciclos educativos.

En enseñanza primaria el acceso, la permanencia y la culminación representan aspectos en los que se entiende hay un alcance prácticamente universal[8], sin embargo, la cuestión

---

[2] Fuente: Mirador educativo, INEEd. Recuperado de http://mirador.ineed.edu.uy/indicadores/tasa-de-egreso-de-educacion-media-basica-de-jovenes-de-17-anos-6-24.html

[3] http://www.ceip.edu.uy/prensa/2324-la-preinscripci%C3%B3n-de-egresados-de-primaria-en-educaci%C3%B3n-media-se-extender%C3%A1-hasta-octubre

[4] https://www.ces.edu.uy/index.php/planes-ciclo-basico,

[5] https://www.ces.edu.uy/index.php/programas-propuesta-ed

[6] https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/netto-educacion-cea

[7] https://www.elobservador.com.uy/nota/permitiran-que-estudiantes-extraedad-terminen-tercero-de-liceo-con-un-examen-20181025181526

[8] De acuerdo a cifras del Mirador Educativo de INEEd, en 2017, el 99,5% de los niños y niñas de 6 a 11 años, accede al cursado en centros de educación primaria.

acerca del nivel de aprendizaje de los estudiantes admiten algunas lecturas que problematizan y complejizan esa valoración. De acuerdo al informe Aristas[9] elaborado por el INEEd:

> "...es importante destacar que casi la mitad de quienes están por finalizar el nivel primario no logra formular un resumen en el que haya que jerarquizar informaciones implícitas complejas, realizar conclusiones a partir de argumentos que involucren una lectura global, ni elaborar opiniones sobre valoraciones que aparezcan desarrolladas implícitamente." (INEEd, 2018, p. 240)

Lo primero que corresponde es contextualizar la afirmación: lo que reporta el informe es el nivel de logro, más allá del aprendizaje en términos binarios (lee/no lee) en relación a las prácticas en sí, de lectura y escritura, en este caso. Es decir, se estudian los niveles de apropiación, la relación de uso y posibilidades de aplicación de los estudiantes con respecto a esas habilidades. El propio informe alude a la forma en que el contexto socioeconómico incide, sin determinar, estos aspectos:

> *"es relevante notar que en todos los contextos socioeconómicos y culturales se registra –aunque en distinta medida– la presencia de estudiantes de todos los niveles de desempeño. Se evidencia así uno de los desafíos que los docentes enfrentan cotidianamente en las aulas, ya que, si bien las variaciones más importantes entre los desempeños se observan según el contexto socioeconómico y cultural de los centros escolares, en una misma escuela será posible encontrar alumnos con diverso grado de avance en su proceso de aprendizaje. Tomar en cuenta la diversidad de estrategias para enseñar en aulas heterogéneas facilitaría que todos progresaran en su proceso de aprendizaje y alcancen los logros que se definan como esperados."* (Ibíd., p. 241)

Semanas antes, la propia ANEP a través del Monitor educativo liceal[10], daba cuenta de un aspecto interesante de leer en relación al anterior: la incidencia de la situación nombrada como ´extra-edad´ en la interrupción de los procesos educativos y la no culminación de los ciclos.

> *"En todos los cursos, el porcentaje de promoción es menor para los estudiantes en situación de extraedad, diferencia que se agudiza cuando la extraedad es mayor a un año."* [11]

Iniciamos el texto haciendo referencia al incremento sostenido en las tasas de egreso de los ciclos de educación media. Cuando la misma tasa se considera en relación a lo que se categoriza como ´egreso oportuno´ (en referencia a grupos de población que logran egresar del nivel considerado en la edad cronológica esperada; es decir, que cursan y aprueban cada curso a la edad y en el tiempo previsto), la tendencia al crecimiento se mantiene, pero a un ritmo más lento. Por ejemplo, para el caso de ciclo básico considerando el egreso a los 15 o 16 años, a igual período, el incremento es del 6%[12] (frente al 13,5% al que se llegaba considerando jóvenes de hasta 17 años). Así, cuando un sujeto no alcanza la promoción

9 https://aristas2017.ineed.edu.uy/InformeAristas2017.pdf

10 https://www.ces.edu.uy/index.php/liceos/25071-monitor-educativo-liceal-2017

11 https://www.ces.edu.uy/index.php/liceos/25071-monitor-educativo-liceal-2017

12 http://mirador.ineed.edu.uy/indicadores/tasa-de-egreso-oportuno-de-educacion-media-basica-entre-jovenes-de-15-a-16-anos-7-27.html

año a año de acuerdo a la edad y tiempos previstos, sus posibilidades de continuidad, avance y culminación se afectan, disminuyendo. Si, entonces, la heterogeneidad en los desempeños es una característica y la diversidad un valor y un paradigma a sostener, es importante avanzar en asegurar las condiciones de posibilidad de lo educativo en estas circunstancias; ello supone, por ejemplo, dar atención a las demandas formativas y las materialidades necesarias.

La discusión de fondo a la que parece estamos arribando -y probablemente sea la que representa el núcleo del problema y las verdaderas posibilidades de la universalización- es la de qué es lo común y qué lo variado, cómo se conjugan el ´para todos´ del mandato con el ´para cada uno´ de la experiencia vital, cómo dar lugar a formas que no sean únicas y reproductoras de la vocación homogeneizante de nuestros sistemas educativos sin que la variedad sea de tal tenor que se pierda lo común. Tanto en decisiones acerca del modelo educativo, como en las prácticas cotidianas que traman la experiencia escolar de las personas, la discusión año a año va clarificando una tensión en cuanto a la estrategia de cambio: por una parte, se ponen en marcha experiencias y modalidades que suelen ser valoradas desde distintos actores tanto en función de su potencia educativa, como de la vivencia subjetiva y también de los logros en ciertos indicadores. Se entiende que las mismas representan variantes con respecto al modelo tradicional y se van desarrollando en una línea que podría, coloquialmente, ilustrarse como ´rodear al formato, sin cambiarlo´.

Por otra parte, y en tanto esas experiencias surgen en los márgenes de la política, asociadas y ofrecidas a sujetos cuyas trayectorias se han discontinuado (o que cuentan con cierta edad o que tienen alguna particularidad en los trayectos como pueden ser los eventos de repetición o que tienen ciertas características de aprendizaje) suelen aparecer como propuestas diseñadas a fin de intentar que por esta vía, en esta otra modalidad, suceda lo que en la modalidad tradicional no sucedió: la permanencia, aprendizajes, avance y culminación. Este rasgo es en el que se centra la discusión a sostener: qué tipo de propuestas pedagógicas concilian el contar con un valor educativo y posibilitar el acceso amplio y efectivo a lo que se valore como bienes culturales comunes de cada nivel, a la vez que admiten y viabilizan los trayectos no uniformes.

Finalmente, considerar la discusión anterior a la luz del debate actual, implica colocar a las formaciones en educación en el centro. Desde los diferentes colectivos y figuras implicadas, se viene dando el debate en torno a la transformación de las formaciones en educación en distintos planos: la institucionalidad que las enmarca, los perfiles de egreso y rasgos de la identidad profesional, la estructura organizacional, académica y curricular. Se procesa en este momento, la discusión en torno a las condiciones de desarrollo y ejercicio docente y se avanza en el cambio de los planes de estudio (con modificaciones y ritmos o proyecciones de implementación que varían de una formación a otra). Discutir y replantearse el modelo de lo escolar (en sentido amplio), es, ineludible y por qué no, primeramente, discutir la formación en educación. Sin que ese sea un proceso acabado, incide notoriamente en la po-

sición docente (Southwell y Vassiliades, 2011), cuestiones tales como lo que entiende por su función y tarea, sus límites y posibilidades, lo que considera le corresponde y lo que no, la forma en que concibe -¿supone o pronostica?- las posibilidades del sujeto de la educación, la confianza en la relación pedagógica (Cornu, 2009), el reconocimiento de lo provisorio de los saberes y los contextos, son trazos que refieren a una epistemología y a principios filosóficos y pedagógicos imbricados en la construcción de una matriz de formación e identidad profesional.

Judicialización del hecho educativo: ¿criminalización del conflicto y garantía de derechos?

Las reacciones corporativas y la resistencia frente a situaciones novedosas son comprensibles, pero menospreciar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia, y advertir que la presentación de una demanda perjudica a quien entiende que sus derechos han sido lesionados, no lo son. Cientos de padres, madres, educadores y hasta personas identificadas con el activismo por los derechos de diferentes colectivos han vaticinado, iracundos, en redes sociales que el reclamo perjudicará a quien lo hace; que cuando unos padres promueven un reclamo frente a lo que entienden como una lesión a los derechos de su hija, todo va a ser peor para ella. La "minorización" de su reclamo queda expuesta. Igual advertencia recibieron las madres y los adolescentes que denunciaron malos tratos en los centros de detención del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente. ¿Es ese el mensaje para las familias y los niños del sistema educativo?

Luis Pedernera y Gianella Bardazano, *¿Basta de exigir derechos? Acerca del fallo judicial que dispuso que niña fuera promovida a quinto año.*

27/02/2018 La Diaria

Durante 2018 la judicialización de situaciones educativas ha marcado un cambio en la comprensión del hecho educativo, los actores intervinientes, las figuras e instituciones que ofician de garantías, generando algunos debates sociales de relevancia. Si bien, las aristas de este asunto son muy diversas, nos interesa hacen foco en un aspecto dicotómico de las posiciones ante hechos que suceden en las instituciones educativas.

A inicios del año se instaló el debate respecto de la acción de amparo donde la justicia en primera instancia revoca la repetición de una escolar que cursa en la educación privada, esta situación generó muchas repercusiones de alarma en la prensa, reproducimos dos de ellas:

El consejero de Primaria, Héctor Florit, aseguró que Primaria ve "con preocupación" la situación aunque aseguró que aún hay expectativa en la apelación que hizo el propio colegio.

"Creemos que puede haber una avasallamiento de las competencias legales que la ley de educación reserva para los consejos y un ir más allá de los aspectos estrictamente jurisdiccionales, ingresado en aspectos técnicos pedagógicos que la constitución reserva al ente autónomo", subrayó.

Florit dijo, además, que en este caso alguien que "no es idóneo para juzgar cuál es el resultado del año lectivo de un alumno determina la promoción" y esto hace que el propio alumno "quede preso de un situación que puede menoscabar sus oportunidades de aprendizaje".[13]

El consejero Héctor Florit expresó que la intervención de la Justicia en este caso, "menoscaba la autonomía de la educación". Lo mismo opinó el delegado del Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza Privada (Sintep).[14]

Otro hecho que desde hace más tiempo se ha recurrido a la justicia, en este caso, al sistema penal, es el referido a conflictos y agresiones de padres a maestras y directoras de escuelas públicas.

La mujer que agredió con golpes de puño a la directora de la Escuela 29 del Cerro fue procesada con prisión, confirmaron a El País fuentes judiciales.

La jueza del caso, Adriana de los Santos, tomó esta decisión porque la agresora ya contaba con antecedentes penales por el delito de suministro de estupefacientes.

El delito que le tipificaron fue de atentado y la pena puede ir de tres meses a tres años de cárcel, mientras que al hombre que se encontraba con la mujer al momento de la agresión lo dejaron libre pero continúa bajo investigación, agregaron las fuentes consultadas.

En la resolución, la jueza entendió que si bien "no se constataron lesiones físicas sobre la docente, existen indicaciones sobre la violencia y amenazas de que fue objeto por parte de la indagada con las que estorbó el libre ejercicio de su función".[15]

Si bien ambas situaciones son muy distintas, tienen en común la búsqueda de una solución externa al sistema educativo, la situación de conflicto desborda la dinámica institucional, requiriendo la intervención de otro poder del estado para resolver sobre la situación. Los argumentos de las autoridades acerca de la repetición no son aplicables a las situaciones de conflicto y violencia, pareciera que no ponen en cuestión la autonomía institucional el uso de la herramienta que ejerce mayores niveles de violencia en el marco del sistema democrático. En el derecho penal, el encarcelamiento es una medida extrema, que resulta efecto de una externación de una situación educativa, como lo es el vínculo de las instituciones con las familias, los referentes adultos y afectivos de los niños y niñas.

Las relaciones que se establecen entre referentes socio afectivos y escuelas forman parte del conjunto de prácticas y modos de hacer que una escuela despliega.

En tal sentido, el Departamento Integral del Estudiante de Enseñanza Secundaria, viene trabajando desde un enfoque que busca resignificar las relaciones entre los referentes

---

[13] http://www.telenoche.com.uy/nacionales/temen-judicializacion-de-educacion-por-precedente-legal.html

[14] https://www.elobservador.com.uy/nota/los-argumentos-del-juez-para-promover-a-nina-del-santa-maria-2018213500

[15] https://www.elpais.com.uy/informacion/procesada-prision-madre-agredio-directora-escuela.html

significativos para los estudiantes y los equipos educativos de los centros. La relación entre estas partes es relevante en los procesos educativos y no puede ser aislada de las tradiciones y modos instituidos en torno a ese vínculo. Aspectos como qué significa trabajar con los referentes del estudiante, cuándo y cómo convocarlos, qué tipos de instancias y modalidades de participación tienen los referentes de los estudiantes en los centros educativos, son cuestiones que se comienzan a revisar y problematizar.

En un trabajo que se ha iniciado y busca ser más sistemático en el próximo, la apuesta institucional busca llegar también a otras cuestiones transversales y previas a las ya mencionadas, como son aquellas ligadas a los supuestos, representaciones y tradiciones que operan caracterizando un tipo de vínculo con los referentes que parece más propio de otro modelo y contexto. Grosso modo, el enfoque propone centrarse en ampliar el reconocimiento de figuras de referencia -superando la tríada tradicional ´madre, padre o tutor´-, centrarse en fortalecer e identificar el alcance de posibilidades de acción con quiénes sí configuran presencias y referencias socio-afectivas para los adolescentes: según qué sea lo que el apoyo al proceso educativo de los estudiantes requiere, habrá circunstancias en las que eso que se necesita pueda provenir de otra figura, sin que necesariamente ella sea la que legalmente tiene las mayores potestades. Transicionar desde una perspectiva en la que los únicos interlocutores válidos y pasibles de reconocimiento desde la institución son los legalmente designados, hacia otra que conciba lo múltiple, lo diverso, lo situacional en cuanto a quiénes acompañan y van siendo soporte y referencia en el proceso de los adolescentes. La tensión entre legitimidades y legalidades será, probablemente, parte del camino a recorrer con miras a modificar las concepciones y prácticas arraigadas.

El tema requiere de una profundización, las viñetas presentadas en este apartado solo buscan iniciar un proceso de reflexión que permita pensar, con la complejidad que el asunto reviste, acerca de lo que puede la escuela, la potencia de la acción educativa para tramitar estas situaciones a la interna de los espacios escolares en diálogo con otros actores institucionales, los riesgos de unas alianzas implícitas entre la escuela y el sistema punitivo, los apoyos y acompañamientos profesionales a las instituciones educativas para tramitar estos conflictos. En todo caso, la Convención Internacional sobre los derechos del niño establece principio el interés superior del niño que establece que "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño". Las formas concretas de aterrizar este principio a las situaciones particulares será objeto de debate, pero en todo caso no debemos olvidar que las instituciones educativas son garantes de derechos, y todas las medidas que tomen deben orientarse por estos principios.

Educación y privación de libertad en la adolescencia[16]

El hombre está siempre, pues, más acá y más allá de lo humano, es el umbral central por el que transitan incesantemente las corrientes de lo humano y de lo inhumano, de la subjetivación y de la desubjetivación, del hacerse hablante del viviente y del hacerse viviente del logos. Estas corrientes coexisten, pero no son coincidentes, y su no coincidencia, la divisoria sutilísima que las separa, es el lugar del testimonio.

Giorgio Agamben, Lo que queda de Auschwitz

En el censo de adolescentes privados de libertad (Ruiz Barbot, et al, 2018) realizado por la Unidad Académica Asociada entre la Carrera de Educación Social, CFE y el Instituto de Psicología, Educación y Desarrollo Humano de la Facultad de Psicología, Udelar se recoge información relevante sobre la situación de encierro en la adolescencia. Para este informe vamos a extraer dos aspectos de lo educativo que sucede durante el encarcelamiento de los adolescentes: a) la escolarización; y b) la propuesta socioeducativa, lo cotidiano, la organización de las formas de vida.

a. Escolarización

La Ley General de Educación establece que la educación es un derecho humano fundamental:

> Artículo 1.o (De la educación como derecho humano fundamental). Declárase de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa.
>
> Artículo 2.o (De la educación como bien público). Reconócese el goce y el ejercicio del derecho a la educación, como un bien público y social que tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna.

Sobre la educación durante la privación de libertad, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Adolescentes Privados de Libertad disponen:

> 38. Todo menor en edad de escolaridad obligatoria tendrá derecho a recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades y destinada a prepararlo para su reinserción en la sociedad. Siempre que sea posible, esta enseñanza deberá impartirse fuera del establecimiento, en escuelas de la comunidad, y en todo caso, a cargo de maestros competentes, mediante programas integrados en el sistema de instrucción pública, a fin de que, cuando sean puestos en libertad, los menores puedan continuar sus estudios sin dificultad. La administración de

[16] La información estadística presentada en este apartado fue relevada en el marco del proyecto *Consulta a adolescentes privados de libertad*, por el equipo de investigación de la Unidad Académica Asociada entre la Carrera de Educación Social, CFE y el Instituto de Psicología, Educación y Desarrollo Humano de la Facultad de Psicología, Udelar: Mabela Ruiz, Diego Silva Balerio, Virginia Facchinetti, Paola Pastore, Marcelo Aguirre y Oscar Castro, con el financiamiento de UNICEF.

los establecimientos deberá prestar especial atención a la enseñanza de los menores de origen extranjero o con necesidades culturales o étnicas particulares. Los menores analfabetos o que presenten problemas cognitivos o de aprendizaje tendrán derecho a enseñanza especial.

39. Deberá autorizarse y alentarse a los menores que hayan superado la edad de escolaridad obligatoria y que deseen continuar sus estudios a que lo hagan, y deberá hacerse todo lo posible por que tengan acceso a programas de enseñanza adecuados.

Los estudios censales sobre el total de la población de adolescentes privados de libertad en los años 2008 y 2018 muestran una interesante evolución del porcentaje de adolescentes que realizan actividades educativas pasando ya que en 2008 el 73% de los adolescentes no realizaban ninguna actividad, y en 2018 quienes no realizan ninguna actividad son el 38%.

Según la consulta realizada a los/as adolescentes en 2008, su acceso a propuestas educativas estando en los centros de privación de libertad fue limitada. Consultado sobre la participación en talleres u otras actividades el 73% había mencionado que no estaba desarrollando ninguna (MNGV-UNICEF; 2008). En la actualidad esta situación muestra una mejora sustantiva, ya que los adolescentes participan en una mayor cantidad de actividades, en comparación con el pasado.

Ante la consulta sobre qué actividades ha desarrollado en el último mes, las actividades deportivas (71%), de educación formal (62%) y las culturales/recreativas (56%) son las que han obtenido mayores menciones. Sin embargo, continúa siendo insuficiente.

Se destaca principalmente que un 38% de los y las adolescentes no realizan ninguna actividad de educación formal, lo cual al recordar el bajo nivel educativo que presentan los adolescentes privados de libertad establece una situación compleja para la futura "reinserción social". Considerando las actividades relacionadas a la formación para el campo laboral, la mitad de la población (51%) se encuentra realizando algún tipo de capacitación laboral y casi se puede decir que no hay presencia de actividad laboral remunerada, ya que solo un 5% la realiza. Con lo cual se visualiza que los adolescentes realizan actividades formativas ya sea para avanzar en sus estudios o para el ingreso al mundo laboral. De todas formas, se detecta un porcentaje importante de adolescentes que no tienen actividades o las mismas son muy escasas.

Es significativo que la enorme mayoría de las actividades se realicen dentro de los centros de privación de libertad. Esto pareciera no tener en cuenta las recomendaciones planteadas por las reglas mínimas de Naciones Unidas, a la vez que establecen un funcionamiento totalizador de la vida de los adolescentes. En relación a la educación en situación de encierro, la regla 38 de las Naciones Unidas para los adolescentes privados de libertad establece que "*tendrá derecho a recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades y destinada a prepararlo para su reinserción en la sociedad. Siempre que sea posible, esta enseñanza deberá impartirse fuera del establecimiento, en escuelas de la comunidad…*".

A pesar de la mejora que se concretó en la última década, con una importante reducción del porcentaje de adolescentes que no estudiaban dentro los centros de reclusión, se encuentra muy alejado del estándar de la legislación nacional que establece una escolarización obligatoria 14 años (4 y 5 de preescolar, primaria y media básica y superior). Es destacable el involucramiento de la ANEP, mediante el Consejo de Formación Secundaria (CES), con su programa de educación en contexto de encierro. El convenio con el CES aparece como un factor determinante en el incremento de la oferta educativa, aunque aparece como una barrera la contradicción entre la lógica pedagógica del sistema educativo y el énfasis punitivo, centrado en la seguridad de los centros de reclusión de adolescentes.

En su último informe sobre el estado de la educación en el Uruguay, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd, 2017) señalaba la situación de importante desvinculación y rezago educativo de los adolescentes en la educación media; sin embargo, la situación de aquellos privados de libertad es aún más preocupante. El informe afirma que a los 16 años el 35% de los adolescentes del país cursa con rezago y el 45% en el grado esperado para su edad, mientras que a los 17 años estas cifras son el 39% y el 34% respectivamente (INEEd, 2017).

Del total de los adolescentes privados de libertad que participaron del Censo sólo 3% se encontraba en el nivel educativo esperado para su edad, y apenas un 5% del total había culminado el ciclo básico de secundaria. Los datos sobre el nivel educativo muestran trayectorias educativas truncas y un importante rezago educativo. Solamente 24 de los adolescentes se encontraban cursando el grado esperado para su edad, mientras que el 91% presentaba rezago educativo con dos o más años de retraso, y/o desvinculación escolar. Además, 27 adolescentes privados de libertad (10%) no alcanzaron la finalización del ciclo de educación primaria, algunos de ellos declaran no tener ningún tipo de trayectoria educativa escolar.

Como se muestra en el siguiente gráfico, en comparación con el año 2008, se advierte una mejora en el nivel educativo alcanzado que se refleja en un aumento porcentual de los adolescentes que tienen ciclo básico incompleto como máximo nivel educativo (este grupo pasó del 30,1% del total de adolescentes privados de libertad en 2008 al 57% en 2018), junto con una disminución del porcentaje de quienes tienen primaria incompleta o completa (MNGV y Unicef, 2008). Por otra parte, en 2018 se observa un 4,9% de adolescentes que alcanzaron el ciclo básico completo y un 3% que lo superaron.

b. Propuesta socioeducativa

Las formas de organizar la vida cotidiana en los centros está caracterizada por la discrecionalidad del mundo adulto, donde el encierro es la tónica dominante de proceso de trabajo. En la investigación realizada por Ruiz Barbot et al (2018) se describe un estado de situación de la privación de libertad de los adolescentes donde las vulneraciones de derechos forman parte de la cotidianeidad.

55% no tienen agua potable, 45% valora como regular, mala o muy mala las condiciones de higiene, 54% valora como regular o mala la ventilación de la celda, mientras que el 51% considera que la iluminación es regular o mala, 50% sostienen que tienen poca o nada de intimidad en los sanitarios, 48% considera que la comida es regular o mala, y más de 6 de cada 10 adolescentes expresan que comen en sus celdas. A pesar de que la vida cotidiana sucede mayoritariamente en la celda, 6 de cada 10 adolescentes no tienen materiales de lectura y para escribir o dibujar.

Solo al 10% de los adolescentes se le entregó el reglamento escrito; más del 50% de los adolescentes acceden a conocer las reglas de funcionamiento por la narración oral de adultos y/o adolescentes; casi 4 de cada 10 adolescentes entienden que hay beneficios para algunos adolescentes, y la misma proporción considera que hay adolescentes que mandan sobre otros. El 68% de los adolescentes creen que estando preso no se puede confiar en nadie, el 55% entiende que estar preso saca lo peor de uno mismo, el 67% plantea que los problemas entre pares se resuelven peleando; y por último, 3 de cada 4 adolescentes cuando tiene un problema no recurren a ningún adulto.

(Ruiz Barbot, et al, 2018)

La cantidad de horas diarias que el adolescente se encuentra dentro de la celda es excesivo, el 50% permanecen allí más de 18 horas diarias. (Ruiz Barbot, et al, 2018: 40) Ello está asociado al consumo de medicamentos que es un aspecto de alta relevancia, ya que lo hace el 56% de los adolescentes, y la razón principal es para dormir (82%).

La privación de libertad se sostienen en una estrategias basadas en el encierro compulsivo, comienza con un ritual fundante, irónicamente el centro de ingreso, donde están los adolescentes que cumplen medidas cautelares se instalan las condiciones más duras, entre 22 o 23 horas de encierro en celda, día tras día. Se instala una cultura del aguante, resistir y soportar es condición de sobrevivencia. Como sostiene Agamben, estamos en tiempos donde lo humano es contingente, ya que existe la paradójica experiencia humana de la deshumanización. Lo trágico es que lo aplicamos sobre los cuerpos de adolescentes que nacieron en la vulneración de sus derechos. Se configura escena donde *"el hombre es lo que puede sobrevivir al hombre"* (Agamben, 2005:142), aunque *"no debería nunca tener que soportar todo lo que puede soportar, ni llegar a ver cómo este sufrir llevado a su potencia más extrema no tiene nada de humano".* (Agamben, 2005:142)

Bibliografía

Agamben, G. (2005). Lo que queda de Auschwitz, el archivo y el testigo. Valencia: Pre-Textos.

Código de la Niñez y la Adolescencia, ley 17.823, 2004

Movimiento Nacional Gustavo Volpe (mngv) y unicef (2008). La voz de los adolescentes privados de libertad. Montevideo: unicef. Disponible en: http:// www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=41

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (mnp) (2018). Entre la alta contención y la inclusión social. Desafíos para la construcción de un sistema penal juvenil con enfoque de derechos. Montevideo: inddhh.

Narciso, L. (2012). "Emergentes identitarios en cárceles de Santa Fe, Argentina". Revista Avá, n.º 20. Disponible en: http://www.ava.unam.edu.ar/images/20/ pdf/n20a06.pdf.

Poder Judicial (2017). Indicadores sobre adolescentes infractores según convenio interinstitucional firmado por la Suprema Corte de Justicia. Montevideo: Ministerio del Interior, Inau y Unicef

Ruiz Barbot, M., Silva Balerio, D. Vernazza, L. 2018. Consulta de adolescentes privados de libertad. Unidad Académica Asociada: Carrera de Educación Social, CFE e Instituto de Psicología, Educación y Desarrollo Humano. UNICEF.



#MIREMOSDISTINTO: Una campaña social para generar espacios de diálogo en torno a las miradas sobre las adolescencias

Casa Bertolt Brecht

Marco y antecedentes de la campaña

La Casa Bertolt Brecht, fundada en 1964, tiene como misión la formación y educación de ciudadanos para una transformación emancipadora de las sociedades, a través del intercambio intercultural, el desarrollo de las expresiones artísticas y la realización de pro-

yectos sociales, charlas, seminarios, videos y publicaciones para la construcción de un Uruguay y un mundo más justos, democráticos y solidarios.

Fundada como el "Instituto Cultural Uruguay - RDA - Casa Bertolt Brecht", la CBB es hoy una institución referente en enseñanza del idioma alemán en Uruguay y un espacio de constante formación política y expresión cultural y artística.

Desde sus orígenes, todo lo que la Casa ha generado se motiva en principios de unión, memoria y construcción colectiva. Desde hace 54 años busca construir un espacio de encuentro con otras personas y organizaciones, donde cultivar la creatividad personal y colectiva, el pensamiento crítico y el derrocamiento del conservadurismo.

Es en este marco que en 2016 la CBB lleva adelante el proyecto de educación popular *La cárcel no es la solución* en cooperación con la Fundación Rosa Luxemburgo de Alemania. Este proyecto nace con el objetivo de contribuir en la defensa de los derechos humanos, especialmente de los adolescentes, a través de la construcción de un discurso contra hegemónico respecto a la privación de libertad.

Con este trabajo la CBB pretende aunar voluntades tendientes a visibilizar la regresión en DD.HH que implicó la aprobación de la Ley 19.055 en enero de 2013 que decreta la prisión no excarcelable por al menos un año de jóvenes menores de 18 años para los delitos graves, entre otros la rapiña.

Es así que junto a jóvenes integrantes de las ex Comisiones No a la Baja departamentales, en articulación con otros actores locales, se realizaron actividades públicas con el fin de sensibilizar, informar y visibilizar los efectos nocivos del encierro y, en consecuencia, de dicha ley. Siguiendo ese objetivo es que durante 2016 se llevaron a cabo talleres de formación en los departamentos de Rivera, Lavalleja, Maldonado y Flores.

En este proyecto, se busca producir y difundir herramientas de información sobre el tema, recopilando materiales inéditos y elaborando comunicaciones originales, basadas en la consulta a especialistas y análisis de coyuntura.

En ese marco es que se produjo "*ENCERRADOS*", un documental donde a través de testimonios, entrevistas a expertos y visitas a los centros de privación de libertad, se reflexiona acerca de las consecuencias negativas de la privación de libertad en el desarrollo psíquico, físico y social de los adolescentes.

Durante 2017 la CBB implementa el proyecto *Construyendo un discurso contra hegemónico respecto a la privación de libertad* donde continúa su ciclo de encuentros formativos e intervenciones públicas llegando este año a los departamentos de Rocha, Florida, Artigas y Treinta y tres. Mientras que el documental *ENCERRADOS* se exhibe públicamente en los departamentos que en 2016 fueron sede de los encuentros formativos: Maldonado, Lavalleja, Rivera y Flores.

Se realizan también una serie de acciones en los siguientes ejes:

- Formación en Sistema Penal Juvenil: efectos nocivos de la privación de libertad y leyes a derogar.
- Sensibilización lúdico juvenil y visibilización de los efectos de la privación de libertad y leyes a derogar.
- Difusión de contenidos sobre sistema penal juvenil: efectos de la privación de libertad y leyes a derogar.

En 2018, comenzamos una segunda etapa del proyecto *Construyendo un discurso contra hegemónico respecto a la privación de libertad*, cuyo objetivo es visitar los 11 departamentos en los cuales no hemos realizado los talleres formativo/creativos y así culminar la recorrida nacional. Es así que visitaremos los departamentos de: Salto, Paysandú, Tacuarembó, Cerro Largo, Río Negro, Soriano, Durazno, Colonia, San José, Canelones y Montevideo.

También en 2018 el proyecto continúa con su objetivo de profundizar el trabajo de visibilización de algunos aspectos del sistema penal juvenil, como ser: existencia de leyes regresivas que deben ser derogadas, selectividad del sistema penal y aspectos deficitarios del funcionamiento del sistema.

Es así que surge en el equipo de trabajo la idea de llevar adelante una campaña pública que inicialmente volcada a ser informativa sobre las leyes 19.055, 18.777 y 18.778, y que termina configurándose en *#miremosdistinto.*

Objetivos, diseño e implementación de la campaña #miremosdistinto

Esta campaña social propone generar espacios de diálogo y problematización de las miradas que tenemos sobre las personas adolescentes. Particularmente, sobre las respuestas que damos como sociedad cuando existe un conflicto con la ley penal.

En los últimos años se presenta un preocupante endurecimiento de las respuestas ante el delito adolescente que se traduce a nivel legislativo, en las leyes 18.777 y 18.778 en el año 2011, la ley 19.055 en 2013, y las modificaciones del Código del Proceso Penal (CPP), apuntando a extender el tiempo de la privación de libertad de los y las adolescentes que cometen delitos tipificados como gravísimos.

Estas medidas, además de contradecir lo establecido por el Código de la Niñez y la Adolescencia, no son útiles para prevenir o reducir el delito, no consideran a la víctima y dejan huellas negativas en la trayectoria de vida y en el desarrollo de la autonomía de las personas adolescentes.

Desde la CBB se entiende que tras la negativa a la reforma constitucional con el movimiento de "No a la baja" en 2014, la temática ha entrado paulatinamente en un umbral de invisibilidad y naturalización, con incipientes pero muy frágiles intentos "humanizar"la

privación de libertad y de fortalecer las medidas no privativas de libertad, pero principalmente sofisticando y profundizando los dispositivos de control y exclusión.

En este sentido, se vuelve necesario cuestionar algunas ideas de sentido común sobre las adolescencias en Uruguay, y más específicamente, las asociadas al delito: sus realidades, necesidades, oportunidades e intereses. Así como las ideas que asocian el uso de la privación de libertad con la seguridad ciudadana, y visibilizar las posibles respuestas alternativas al encierro.

#miremosdistinto ofrece algunos datos de referencia para profundizar la discusión acerca de los y las adolescentes privadas de libertad, los efectos de la misma, los discursos mediáticos y de opinión pública, y los cambios en la normativa en los últimos años.

A su vez, se compone de una serie de ilustraciones, herramientas gráficas y audiovisuales que pretenden cuestionar el imaginario sobre la realidad de los y las adolescentes, basándose en la metáfora de adolescentes-monstruos.

Inicialmente se desarrolló un análisis de comentarios en redes sociales de noticias vinculadas a adolescentes y delito, procurando tomar algunos de los principales nudos de sentido que hacen al imaginario colectivo sobre la temática. Estos mitos, entendidos como modos discursivos que hacen pasar como necesario y natural algo que no lo es, enunciados "sin ninguna huella de la historia que los produjo"[1], diagraman los discursos, prácticas y sensibilidades de las personas vinculadas o no a la temática y tienen consecuencias directas en el tipo de respuesta a nivel estatal, urbano y comunitario que se producen a diario.

Entre los más significativos se destacan[2]:

1. En vez de adolescentes infractores deberíamos llamarlos menores asesinos.
2. Los menores delincuentes son cada vez más y les es más fácil robar y matar porque entran y salen.
3. Los adolescentes nini no tienen hábitos de trabajo y estudio, les gusta la plata dulce.
4. Los menores infractores son irrecuperables, hay que sacarlos de circulación por el mayor tiempo posible para estar tranquilos al menos.
5. Estos adolescentes viven como animales en los barrios de la periferia, donde aprenden a robar y matar antes de saber leer y escribir.

A partir de estos mitos se generó un proceso de trabajo con el ilustrador Eduardo Sganga, procurando generar material gráfico que favorezca la empatía y contextualización

[1] Barthes, R. (1957) 2006. Mitologías. México: Siglo XXI Editores.

[2] Cabe aclarar que no todos se encuentran directamente enunciados de tal manera en redes sociales sino que implican enunciados de resumen que condensan los principales nudos de sentidos de las representaciones míticas entorno a adolescentes en conflicto con la ley.

de la realidad compleja de los y las adolescentes, y a su vez, permitiera cuestionar algunos de estos mitos que diagraman las formas en que miramos y actuamos en relación a las personas adolescentes.

La metáfora de "adolescentes monstruos" atraviesa la campaña, la cual articula datos estadísticos (tomados de estadísticas del Poder Judicial e investigaciones de Luis Eduardo Morás), algunos efectos de la privación de libertad y la visibilización de la desigualdad y violencia estructural como contracara de los mitos.

La etimología de la palabra "monstruo" da algunas pistas para profundizar: una de las referencias históricas de la palabra es el verbo latín *mostrare* que significa indicar, ordenar, aconsejar, denunciar o acusar. También existió en el latín el sustantivo *monstrum* que significaba "aviso de los dioses", aviso que daba un fenómeno extraordinario como señal de que algo malo iba a pasar. De hecho este aviso o señal implicaba la muerte de dicho ser monstruoso (niño o animal con dos cabezas por ejemplo) por parte de quienes estuvieran cerca para eliminar la peligrosidad del futuro.

El monstruo, inhumano, es entonces el depósito del miedo anticipatorio, es ante todo una advertencia futura de lo que podría pasar. Un signo presente y cercano de lo terrible futuro que se avecina, por ello requiere de la pronta eliminación-expulsión como mecanismo preventivo-anticipatorio.

Ilustrar a los y las adolescentes como monstruos materializa esta lógica implícita en los cinco mitos relevados: ocultar el contexto y situación de desigualdad estructural para hacer cargar individualmente a los adolescentes excluidos-expulsados-pobres con una serie de etiquetas o signos de peligro anticipatorio: ni-ni, animales de la periferia, asesinos, irrecuperables, etc.

Entonces, *#miremosdistinto* intenta generar procesos de diálogo y deconstrucción en tres niveles de la temática, superpuestos y entrelazados: en primer lugar hacer visible desde las ilustraciones y los efectos de las mismas en las personas que toman contacto, sobre la *estigmatización* de los y las adolescentes en general, enmarcado en sociedades adultocéntricas[3].

Sociedades que construyen y reconstruyen en la tramas de relaciones de poder entre las generaciones (o clases de edad) un vínculo de desigualdad y opresión de los adultos hacia los niños, niñas y adolescentes, en términos de lo posible e imposible de hacer, sentir y pensar. Pero principalmente, situándose como "faro" guía de los procesos de "madurez" necesaria y "normal" que definen los modos de existencia esperados[4]. A partir de esta posición de poder, las personas adultas producen toda una serie de dispositivos institucionales para

[3] Duarte, C. (2012) Sociedades adultocéntricas. En revista "Última Década N°36" CIDPA Valparaíso.
[4] Sacristán, G. (2003) El alumno como invención. Ediciones Morata. Madrid.

asegurarse el encausamiento de los y las adolescentes, su vigilancia, control y encasillamiento con fines preventivos de disidencias posibles, obturando las voces críticas que puedan hacer que tomen parte en la definición de la realidad común.

La estigmatización de las personas adolescentes en general, vistas como seres revoltosos, inadaptados, inestables, peligrosos y sufrientes; se acentúa cuando estos viven (o sobreviven) en contextos de pobreza extrema y exclusión.

Esto nos lleva al segundo nivel, que refiere a las respuestas que como sociedad damos frente a la realidad de las personas adolescentes. Tanto desde el plano Estatal y legal, como desde el mercado, y también las tramas comunitarias, la principal respuesta frente a los conflictos con la ley, o las acciones interpretadas como "fuera de lo esperado" (impliquen o no niveles de violencia hacia terceros) refiere a la *expulsión* en diferentes modalidades: expulsión de las instituciones educativas formales o no formales, imposibilidad de habitar ciertos espacios públicos, inaccesibilidad a servicios de salud y vivienda, cierre de las oportunidades laborales, cercamiento y guetificación de las interacciones sociales y vínculos cotidianos por el distanciamiento y fragmentación que impone el miedo-peligrosidad, desvalorización de los modos expresivos y artísticos, vaciamiento de las propuestas culturales, desarticulación de las redes de sostén afectivo, etc.

La expulsión permite afianzar el adentro institucional o normativo (centro educativo, espacio público, mercado de trabajo, centro cultural, etc.), en tanto genera un afuera donde se deposita lo no permitido, y se castiga a base de soledad, desprotección y fuerte estrechamiento del abanico de oportunidades. Los y las adolescentes que portan estas marcas aprenden a sobrevivir en los "afueras" de las tramas institucionales, comunitarias, afectivas, y resuelven sus necesidades con los pocos recursos que los criterios expulsivos les han dejado a mano. Claro está, en el entremedio de las tramas, en el habitar de los expulsados, poco es el diálogo que se genera con las lógicas institucionales expulsivas, principalmente por el distanciamiento y miedo recíproco que la respuesta de exclusión genera entre las instituciones y las personas adolescentes. Lo que interpela fuertemente el accionar de la sociedad en su conjunto, y su imposibilidad de dialogar con la otredad que estos adolescentes portan.

En el tercer nivel, la campaña hace énfasis en la respuesta más dura que se desprende de lo anterior: el *encierro*. El sistema penal juvenil uruguayo, opera con base en la justicia retributiva, que responde a la consumación de un delito produciendo una serie de dispositivos de castigo y sufrimiento institucionalizado como mecanismo de asunción de responsabilidades por parte de los y las adolescentes. La privación de libertad como herramienta principal de este modo de hacer justicia, hace muchos años que demuestra sus falencias a la hora de transformar la realidad de las personas adolescentes, las víctimas de los delitos, y la sociedad en su conjunto. Sin embargo, esta sigue siendo la principal - y casi intuitiva - respuesta al delito cometido por adolescentes, tanto desde lo estatal como social y que se encuentra claramente asociada a los mitos desarrollados anteriormente.

Desde la Casa Bertolt Brecht se ve urgente hablar de estas problemáticas, hacerlas visibles en la vida cotidiana. Mirar distinto para poder construir nuevas ideas y propuestas en conjunto.

Estigma, expulsión y encierro son solo algunos puntos de referencia a la hora de pensar en la "monstrificación" de los y las adolescentes. Es necesario también señalar las contradicción del discurso y práctica punitivista, desarmar los modos en que estas realidades son utilizados por los medios de comunicación masivos para acentuar la fragmentación social, el miedo y el cercamiento de lo común[5]; visibilizar los efectos nocivos que el encierro tiene sobre los y las adolescentes, incentivar el desarrollo de las medidas no privativas de libertad, la responsabilización de la sociedad entera sobre esta problemática.

La campaña insiste en poner la temática en la arena pública, no tanto para señalar culpables y producir críticas destructivas, sino para apuntar a la construcción de una mirada-ser mirado fuera de lo monstruoso y desde allí poder crear alternativas.

Los materiales de la campaña son de libre acceso (a nivel físico y virtual también), para su uso, reproducción y modificación que apunten al desarrollo de espacios de debate (académico, técnico, comunitario-vecinal, educativo, artístico y cultural), y principalmente de creación real de propuestas y no solo críticas al encierro.

Se plantea, en cada espacio desarrollado hasta el momento, el desafío de proponer y ejecutar acciones alternativas que salgan de la estigmatización-expulsión-encierro, para dar, desde la institucionalidad estatal (y sus programas a manos de organizaciones sociales), el mercado, y principalmente desde las acciones cotidianas de las tramas comunitarias y vecinal, nuevas respuestas, modos otros de ver la problemática y empatizar con las personas adolescentes y puentes de oportunidad para transformar la realidad.

[5] Bollier, D. (2016) Pensar desde los comunes. Edición colaborativa: Sursiendo, Traficantes de Sueños, Tinta Limón, Cornucopia, Guerrilla Translation.

Políticas de asistencia en el Uruguay progresista: las peripecias de la integración social

Sandra Leopold Costábile[1] | Carolina González Laurino[2]
Ximena Baráibar Ribero[3] | Laura Paulo Bevilacqua[4]

Introducción

Esta presentación se sustenta en una serie de investigaciones[5] fundamentalmente centradas en el desarrollo de las políticas de asistencia, impulsadas por el Estado uruguayo, que introduce variantes al sistema de protección social, a partir del año 2005. Esto deviene principalmente, en un conjunto de programas focalizados cuyo propósito explícito es la inclusión social de aquella población que se caracteriza por encontrarse en condiciones de vulnerabilidad y extrema pobreza. Para ello, la asistencia se concibe en lógica de atención

[1] Doctora en Ciencias Sociales, con especialización en Trabajo Social (UdelaR), Magíster en Trabajo Social (Universidad Federal de Río de Janeiro y UdelaR), Especialista en Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR), Asistente Social (UdelaR), Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR), investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. sandra.leopold@cienciassociales.edu.uy

[2] Doctora en Sociología y Ciencias Políticas, opción Sociología (Universidad de Deusto, España). Licenciada en Sociología (UdelaR). Licenciada en Trabajo Social (UdelaR). Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR). Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. carolina.gonzalez@cienciassociales.edu.uy.

[3] Candidata a Doctora por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR). Magíster en Trabajo Social (Universidad Federal de Río de Janeiro). Asistente Social (UdelaR), Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR). Co-coordinadora del Diploma de Especialización en Políticas Sociales. ximena.baraibar@cienciassociales.edu.uy

[4] Candidata a Doctora por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR), Master en Políticas Públicas (Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT Uruguay), Especialista en Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR), Licenciada en Trabajo Social (UdelaR), docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR) y Co-Coordinadora del Diploma de Especialización en Políticas Sociales. laura.paulo@cienciassociales.edu.uy

[5] Los estudios sobre las políticas asistenciales se han venido desarrollando desde el año 2012 hasta la actualidad por un equipo de investigación del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en convenio con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo integrado por Sandra LeopoldCostábile (co-coordinadora), Carolina González Laurino, (co-coordinadora) Ximena Baráibar Ribero y Laura Paulo Bevilacqua. Desde el punto de vista metodológico, las investigaciones realizadas se sustentan tanto en el análisis de fuentes documentales proporcionadas por el Ministerio de Desarrollo Social, como en la realización de entrevistas a los gestores e implementadores de las políticas asistenciales, así como a los usuarios de estos servicios.

transitoria y facilitadora del acceso a los dispositivos de protección social universales y específicos, y al trabajo formal.

Entre los analistas de la matriz de protección social uruguaya implementada a inicios del siglo XX, existe amplio consenso en describir un sistema de políticas sociales fuertemente institucionalizado, estructurado sobre una base de prestaciones de carácter universal en educación y estratificada en materia sanitaria y de seguridad social, que tiende a cubrir a la mayoría de los sectores asalariados urbanos, con una incorporación tardía de los trabajadores rurales (Filgueira, 1998).Esta estructura de protección social, que limita tanto la intervención de organizaciones privadas laicas y religiosas con fines de lucro, como la focalización en sectores vulnerables (Midaglia y Antía, 2007), logró resistir los impulsos reformistas de la dictadura (1973-1984), aunque sufrió un importante deterioro en términos presupuestales. A partir de los años 90, se inicia un proceso de reformas sociales cuya expresión más emblemática fue la transformación del modelo de seguridad social. El tradicional sistema basado exclusivamente en la solidaridad intergeneracional fue llevado a un sistema mixto con la incorporación de la capitalización individual (Midaglia y Antía 2007).

A partir de 2005, iniciado el primer período de gobierno del Frente Amplio-Encuentro Progresista, la política asistencial amplió su cobertura a nivel nacional de manera significativa. Si bien se trata de un aspecto que merece ser destacado, al permitir el acceso a cierto nivel de protección del cual carecía un segmento de la población, el tiempo transcurrido permite problematizar acerca de sus restricciones y posibilidades. En este sentido, las investigaciones realizadas evidencian empíricamente, dificultades en ese proceso de articulación entre asistencia, políticas universales y mercado formal de trabajo. Como ya fuera advertido anteriormente, de esta manera, parecería reafirmarse el riesgo de *dualización*en el tratamiento de las problemáticas socioeconómicas (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia, 2013) que se materializa en la separación entre un componente de asistencia social, financiado por rentas generales, y otro de bienestar, fundamentalmente contributivo y vinculado al empleo. Por este motivo, es posible pensar que, de no establecerse niveles de efectiva conexión y complementariedad entre ambas esferas, se incrementaría el peligro de profundizar la fragmentación de la propuesta de bienestar. En consecuencia, se vería comprometida la pretensión política de atender al conjunto de la población con los mismos principios e instituciones (Baráibar, González, Leopold, y Paulo, 2015).

Se reconoce que los análisis acerca de las estrategias de inclusión social no deberían quedar encapsulados solo en la política asistencial dado que sus componentes, por sí mismos no pueden resolver la acuciante situación de su población objetivo. Por lo expuesto, resulta imprescindible pensar simultáneamente en las modificaciones necesarias en el mercado de trabajo y en las políticas públicas en general, para alcanzar los objetivos planteados por las intervenciones de asistencia. No obstante ello, este artículo se detiene particularmente en algunas tensiones que recorren el campo asistencial nacional en la actualidad. Exentos de novedad, los tópicos que se desarrollan a continuación configuran, sin embrago,

dilemas sustantivos, persistentes e interrelacionados en el campo de la protección social, que requieren atención.

Dilemas en torno a los mecanismos de focalización

Un primer aspecto a considerar refiere al carácter focalizado que asume la propuesta asistencial. Cuando de protección social se trata, actualmente parecería existir coincidencia en que la mejor estrategia para atender a la población identificada en situación de extrema pobreza es la puesta en práctica de programas asistenciales focalizados. Sin embargo, la profusa bibliografía que ha identificado los efectos negativos de la focalización, ampliamente desarrollada en las postrimerías del siglo pasado, motiva algunas líneas de reflexión insoslayables. En este sentido, ¿es posible concebir a la focalización como un instrumento neutro de gestión de lo social? Es decir, los procesos de estigmatización, individualización del riesgo, psicologización de la problemática social y moralización a los cuales refieren las visiones críticas, ¿son resultados intrínsecos a tal modalidad de intervención o los mismos devienen, en algún sentido, de las orientaciones y el marco de protección social que, en sentido amplio se disponen en un contexto socioeconómico determinado?

Por una parte, las investigaciones realizadas posibilitan pensar que el proceso de implementación de los programas puestos en consideración, exponen algunos de los efectos negativos que el accionar focalizado provoca en la población destinataria. En este sentido, bien podría sostenerse la interrogante acerca de la propia naturaleza de la focalización. Cabría preguntarse si los procesos de focalización planteados en nuestro país en los últimos años asumen las mismas características que los observados a partir de las orientaciones políticas dominantes en la década de los noventa con un contexto socioeconómico desfavorable. En esa década, las argumentaciones de los programas lograron presentar a la focalización como la vía de acción de mayor pertinencia para la situación abordada. Esto se producía al tiempo que se desestimaba la responsabilidad del Estado en la resolución de la problemática social y se consolidaba una perspectiva individualizadora de los problemas sociales, que promovía la «activación» de los sectores focalizadosde extrema pobreza con recursos muy escasos.

Desde esta perspectiva, parecería que lo relevante es si la focalización se plantea como fin y, en este caso, se la presenta como la versión última de la política social, o si es un medio para sostener procesos de integración de sectores de población a las políticas universales. Las dificultades sistemáticamente presentes para transitar desde los dispositivos de asistencia hacia los universales y el mundo del trabajo, lleva necesariamente a preguntarse por este instrumento y sus posibilidades en términos de los objetivos planteados, más allá de la orientación última, que, siendo importante, parece insuficiente Esto interpela sobre cómo se enlaza esa intervención en el entramado de acciones dirigidas al resto de la sociedad. Tal aspecto se vuelve particularmente importante cuando se trata de sectores de población

que no tienen recursos de poder y, por tanto, no pueden constituirse en actores de política pública.

Con los problemas y limitaciones planteados para el Estado de bienestar que sostenía a la mayoría de los trabajadores europeos, la estrategia de la focalización ha sido diseñada en los países occidentales desarrollados que, como Francia, han buscado mecanismos de inserción social de la población desempleada y los inmigrantes más vulnerables. En estos países, se desenvolvió una corriente teórica crítica que, detectando los problemas que la focalización ha generado, contribuye con preguntas que es preciso plantear en nuestro contexto particular. En este sentido, corresponde recordar la conceptualización de Castel sobre la protección social y acerca del objetivo último que la sostiene: la construcción de una sociedad de semejantes.[6]

Simultáneamente a estas interrogantes que, en definitiva, refieren a la entidad y alcance de la asistencia, parecería ser que no resulta sencillo encontrar otros instrumentos que puedan sustituirla; ya que, dominaría una visión –no exenta de controversias– que sostiene que las situaciones de extrema precariedad requerirían forzosamente de seguimiento particularizado.

La transitoriedad de los soportes asistenciales como problema

Otra de las características salientes de la asistencia es su transitoriedad. Son propuestas de carácter temporal cuyo objetivo declarado es establecer un puente que conduzca a los sectores de extrema pobreza hacia otras políticas sociales de carácter universal o la búsqueda de empleo en el mercado formal. Si bien la transitoriedad puede entenderse desde este marco programático, la búsqueda de los objetivos últimos que se identifican en este tipo de propuestas no parece poder alcanzarse. No al menos con programas asistenciales tan acotados en el tiempo, si se consideran los problemas que estas estrategias buscan resolver (desempleo de larga data o la propia integración social).

S bien la concreción de los objetivos de inclusión social declarados, no se aseguraría con la adjudicación de mayores tiempos de asistencia, la transitoriedad de la intervención afectaría la perdurabilidad de algún movimiento favorable en la vida social de los participantes, cuya posibilidad de sostén, en algunos casos, resultaría de extrema fragilidad. Para-

6 […] podemos aplaudir los esfuerzos realizados para reorganizar la protección social a fin de acercarla a las situaciones concretas y las necesidades de los usuarios, pero hay una línea roja que no se debe franquear. Es la que confundiría el derecho a estar protegido con un intercambio de tipo mercantil, que subordina el acceso a las prestaciones únicamente a los méritos de los beneficiarios o, incluso, al carácter más o menos patético de la situación en la cual se hallan. Hay que recordar con firmeza que la protección social no es solamente el otorgamiento de ayudas en favor de los más desamparados para evitarles una caída total. En el sentido fuerte de la palabra, es la condición de base para que todos puedan seguir perteneciendo a una sociedad de semejantes Castel. R. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial. 2004, p. 102.

dójicamente, parecería darse por sentado que las situaciones más adversas en lo que refiere a la dificultad social, deberán modificarse en plazos cortos de tiempo.

En la administración de lo social en general y de la asistencia en particular, permanentemente se observa la tensión entre los tiempos dispuestos para la atención y el logro de los objetivos enunciados. Las acciones de intervención social son concebidas en tiempos acotados, en los cuales se estima que el/los sujeto/s involucrados modifican la situación que originó el ingreso a la atención en la dirección formulada en el proyecto. Como esto no siempre sucede en tales términos, la variable tiempo comienza a introducir tensión a la interna de la propuesta–¿cuándo finaliza la intervención?– Asimismo,abre interrogantes cerca de las formas de relacionamiento entre los usuarios y el proyecto: ¿dependencia?, ¿demanda excesiva?

¿Cuál es el control del tiempo que el individuo asistido puede desarrollar y la asistencia está dispuesta –y puede– habilitar? A su vez, ¿qué supone y genera en los sujetos participar de dispositivos de asistencia cuya temporalidad no es manejada por ellos?

Entre la idealización de la territorialización de la política de asistencia y los escasos recursos disponibles para efectivizar el modelo de interinstitucionalidad e intesectorialidad propuesto.

La propuesta asistencial asume una inserción territorial desde una perspectiva que parecería identificar fuerzas endógenas en el espacio donde se desarrolla que darían respuestas a todos los problemas de la población destinataria de la asistencia. Frente a esta sobrevaloración del territorio emergen algunas apreciaciones críticas, incluso entre quienes consideran valiosa su incorporación, ya sea en referencia a la extensión y accesibilidad del entorno, como a los inconvenientes de receptividad y coordinación interinstitucional que se circunscriben al territorio.

Seguramente, deba procederse a identificar los límites y posibilidades de una estrategia que, en algún sentido, parecería haberse sobrevalorado en su rendimiento. En este orden de cosas, resultaría recomendable, además, transitar hacia la explicitación de los supuestos sobre los que se concibe la inserción territorial de las propuestas.

Tal como lo señala Baráibar (2007) los límites del territorio para el desarrollo de la intervención social junto a la relevancia que este adquiere «por defecto» en el planteamiento de las nuevas políticas sociales, convocan a problematizar el fervor que genera la dimensión territorial en los diseñadores, gestores y operadores. Adhesión entusiasta fundamentalmente observada en algunas de las propuestas asistenciales que exaltan esta dimensión como un componente novedoso.

A su vez el andamiaje territorial haría confluir la coordinación intersectorial e interinstitucional. En detrimento de un modelo concentrado en reparticiones específicas y especializadas del Estado, en la política de asistencia actual parecería existir cierto consenso con respecto al uso de los diseños intersectoriales, bajo el supuesto de que son la mane-

ra más eficiente de implementar políticas públicas (Cunill-Grau, 2014).Sin embargo, los actores entrevistados en las investigaciones realizadas –operadores y mandos medios de servicios territorializados– afirman desconocer los acuerdos existentes y comunican insuficiencias en la calidad, cantidad y modalidad de gestión de las prestaciones y servicios que se disponen. Si cada institución mantiene sus lógicas organizacionales con sus intereses particulares y hasta ideologías individuales, no podrán esperarse logros consistentes mediante el supuesto político de desarrollar abordajes integrales de problemas a través de la intersectorialidad.

Parecería ser que las instituciones sectoriales no cuentan con suficientes plazas o cupos disponibles. Tampoco logran los niveles de calidad que debieran caracterizar a los servicios universales ni presentan la necesaria calificación profesional que se requiere para atender adecuadamente la demanda proveniente de los programas focalizados.

En este sentido, la coordinación intersectorial e interinstitucional que procura facilitar el pasaje de los usuarios de dispositivos focales a universales se realizaría en el vacío, dependiendo de la «buena voluntad» de los agentes sociales puntualmente responsables de establecerla.

Además de las referidas limitaciones existe otra tensión que recorre las modalidades de intervención. Según los actores entrevistados, la población objetivo con la que trabajan las propuestas asistenciales es tan heterogénea en algunos aspectos, que exige abordajes de una gran versatilidad y, por lo tanto, requeriría de un fuerte componente de innovación. De no lograrlo se estaría trabajando en una primera línea con altos grados de flexibilidad sobre la ejecución, a la vez que el enlace inmediato se realiza con instituciones universales que mantienen cierta rigidez de criterios y desarrollan una gestión divorciada de la asistencia. Si no se realizan claras acciones de interrelación entre unas y otras intervenciones, y si los servicios universales no asumen su responsabilidad de primer orden en lo que al acceso y permanencia de los sujetos se refiere, el ideal de universalidad en los derechos sociales dejará de tener fuerza. Así, será sustituido por un propósito de mantener una asistencia por encima de lo mínimo tolerable para la población en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad.

Dado que la interinstitucionalidad e intersectoridad se constituyen como lineamientos generales de la política social desde 2005, y junto con la territorialidad, adquieren particular énfasis en el marco de la política asistencial y la atención a su población receptora, vale preguntarse ¿cuáles son las apuestas que allí se realizan?; ¿cuál sería la particularidad allí a abordar: una menor articulación del problema o un mejor acceso a recursos y derechos?

Desafíos y tensiones entre la valorada apuesta por la «proximidad» y el devenir individualizador sobre los sectores vulnerables

La población que se vincula a las propuestas asistenciales y quienes operan en ella valoran significativamente la estrategia de intervención denominada de proximidad o cercanía.

No obstante, su conceptualización e implementación no está exenta de complejidades y tensiones que aparecen estrechamente vinculadas a los límites y las posibilidades que presentan en torno al cumplimiento de sus objetivos.

Destinatarios y operadores quedan encapsulados en un recurrente proceso de intervención de proximidad que deja en vínculo casi exclusivo a unos con otros. Esto parecería responder a una modalidad de intervención que se dispone, fundamentalmente, sobre la población involucrada y, muy escasamente, sobre los ámbitos de las prestaciones sociales ofrecidas por el Estado. Esa distancia se vuelve casi abismal con respecto al mercado de trabajo formal.

En este sentido, la acción de proximidad que sale a la búsqueda de «quienes no van a venir por sus propios medios», otorga reconocimiento de existencia a un segmento poblacional invisibilizado para el resto de la trama institucional de protección social. Acción para nada insignificante, si se consideran las condiciones de vida de la población en cuestión, y de la que resulta su valoración favorable sobre el acompañamiento cercano. Sin embargo, la visibilidad alcanzada no parecería trascender este ámbito. Al ser «vistos» sólo «desde y hasta allí», no parecería posible trascender cierta lógica de individuación con la que terminaría operando la política y acerca de la cual, las investigaciones de referencia ya informaron en forma detallada (Baráibar, González, Leopold, y Paulo, 2015).

La tendencia a la «individualización de las protecciones» corre paralela a la construcción de una «sociedad de individuos», dirá Castel. Se desarrolla así, «una concepción minimalista de la protección social» (Castel, 2010: 193) que deja fuera del entramado institucional universal y específico a los individuos. Estos transitan por la política asistencial, por un período acotado de tiempo, a través de propuestas de proximidad en los que el Estado se hace presente con prestaciones materiales limitadas y con un sostén afectivo que busca trabajar sobre la subjetividad de las personas a las que se dirigen.

En el mismo sentido, afirma Dubet, actúa el modelo de «igualdad de oportunidades» en el pasaje de políticas universales pensadas para todos los ciudadanos, a «políticas dirigidas, centradas sobre públicos, riesgos y oportunidades específicas», De esta manera el apoyo recibido se compensa mediante responsabilidades y compromisos que debe asumir el receptor de la ayuda. Por ello, dirá Dubet "el «nuevo igualitarismo» diseñado por Giddens se inscribe plenamente en este modelo; se ayuda a quienes quieren ayudarse a sí mismos, se prefiere ayudar a los individuos a que evolucionen, antes que asegurar las posiciones" (Dubet, 2011: 61-62).

De esta manera, las nuevas políticas de individuación piden al individuo que se «active» responsablemente y «devuelva» mediante una política de contraprestaciones lo que la sociedad parece haberle concedido como «apoyo, escucha y reparación». En este contexto, cada sujeto se ve exigido a reconocer sus carencias y lo que ha hecho mal para encontrarse en la situación en la que ha caído (Merklen, 2013: 83).

En suma

Las propuestas asistenciales aparecen como una posibilidad abierta que no renuncia a la intervención de los más desamparados por el sistema tradicional de la seguridad social, aunque, al mismo tiempo, y por momentos, parecería observarse cierto desplazamiento en la persecución de los objetivos que les dieron origen. No obstante, pensar las instituciones tradicionalmente asociadas a las prestaciones sociales del sistema público, aparece como una tarea insoslayable que los proyectos basados en micro-intervenciones de proximidad –tal como han sido diseñados– no podrían hacer por sí mismos.

La valoración favorable de los destinatarios de los programas asistenciales estaría expresando la situación de desprotección en la que se encuentran, pero también el reconocimiento de aportes concretos que la política de asistencia realiza en sus vidas. La instrumentación de estrategias de proximidad, con disponibilidad de escucha y acompañamiento, pero con escasa materialidad para responder a las necesidades de la población, puede conducir a pequeñas variantes en la vida cotidiana de las personas. Sin embargo, son evidentemente insuficientes cuando se persiguen propósitos de inclusión social y seguramente, como todo proceso de intervención social, la estrategia de proximidad, no estaría exenta de efectos adversos, que habría que poder identificar y problematizar. En este sentido, las modificaciones que puedan producirse no deberían propiciar una visión condescendiente acerca de los alcances de las propuestas programáticas analizadas en el marco de los referidos procesos de investigación, confundiendo que lo que la práctica expone como posible sea efectivamente lo deseable.

Se requiere entonces elevar la mirada hacia el entorno de las políticas sociales que, sin renunciar a la asistencia y promoción social de estas poblaciones, logre avances en su captación y permanencia con calidad, desde los dispositivos sociales tradicionales.

Asimismo, es preciso evitar el riesgo de que el debate sobre los problemas de implementación de la política asistencial desplace la discusión sobre los procesos de desigualdad que les dieron origen y la consecución de sus objetivos integradores. Es decir, el riesgo de pensar que, mediante pequeños ajustes operativos a las dificultades visualizados en cada estrategia programática, se alcanzarán los objetivos propuestos.

No se trata pues, de renunciar a la asistencia de esta población, asociada al no trabajo, alejada de la inserción social, que deviene objetivo de la asistencia, sino de concebir e implementar estrategias para su incorporación efectiva a las instituciones de protección social que el Estado ofrece. Para ello parecería importante poner en debate las conexiones que deberían establecerse entre el mercado de trabajo -y sus distintas realidades, más allá de las tendencias generales- las políticas asistenciales y el resto de la institucionalidad de protección pública.

Las propuestas asistenciales no deberían terminar fundamentando su existencia en las características particulares y singulares de algunos sujetos, ni pueden ser entendidas como

respuestas coyunturales a situaciones de crisis, sino que configuran iniciativas que deben lidiar con las manifestaciones más severas de las desigualdades estructurales. La salida a la búsqueda de la población que deja de participar en los dispositivos en los que se encontraba –y a la que las propuestas de proximidad parecen haber sustituido–,no debería sustituir la necesidad de flexibilización de mecanismos de recepción y accesibilidad «más amables» pensados para este sector de la población sin recursos propios para la inserción social más básica, así como la ampliación de la oferta pública de bienes y servicios que no se encuentran disponibles en cantidad y calidad para dar respuestas institucionales a las necesidades que esta población estaría requiriendo.

Mediante el discurso de «retorno a la familia», la cesación de «mecanismos de control social» y la «desinstitucionalización» de algunos sectores de la población, (Filgueira, 2014) se renueva el recurso a la individualización de las prestaciones sociales. Sin capacidad de organización ni posibilidad de gestionar mecanismos de presión social, quienes se encuentran en la extrema pobreza, siguen estando desvinculados de la protección social asociada al mundo del trabajo que el Estado continúa ofreciendo. De esta forma, quedarían subordinados a una protección propia de dispositivos que atienden la especificidad de las problemáticas visibilizadas por los abordajes asistenciales.

En este sentido, la política asistencial «muestra el lado oscuro del bienestar» (Baráibar, 2017) sobre todo, en tiempos de expansión de ese bienestar, en los que paradójicamente, se corre el riesgo de reforzar la noción de que la dificultad social en que se encuentran los sectores más vulnerables de la sociedad deviene exclusivamente de sí mismos..

Bibliografía

Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G. y Midaglia, C. (2013). La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* 22: 153-174.

Baráibar, X. (2007).Poco, para pocos y por poco tiempo. Políticas sociales en tiempos de emergencia. En: *Revista Escenarios*, Año 7 (12):25-33.

Baráibar, X. (2017). ¿Qué ves cuando me ves? Acerca de lo que los programas de proximidad muestran sobre las políticas sociales en el Uruguay. En: *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 6 (12): 333-367.

Baráibar, X.; González, C.; Leopold, S. y Paulo, L. (2015). Las trayectorias de la inclusión como estrategias de intervención social. En: *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales*. Montevideo, DTS, FCS, Udelar, MIDES.

Castel. R. (2004) *La inseguridad social.*¿Qué es estar protegido? Buenos Aires, Manantial.

Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires,Fondo de Cultura Económica.

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. En: *Revista Gestión y Política Pública*, 23 (1), pp. 5-46.

Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada. En: Brian Roberts. (ed.) *Ciudadanía y Política Sociales*. San José de Costa Rica, FLACSO/SSRC.

Filgueira, F. (2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 188 en colaboración con Nowegian Ministryof Foreing Affairs.

Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En: Castel, R.; Kessler, G.; Merklen, D. y Murad, N. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós. pp. 45-86.

Midaglia, C. y Antía, F. (2007) La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16:137-157.

La inconstitucionalidad de la Ley de Riego

Lic. María Selva Ortiz[1]

La Ley 19.553 de Inversión en Riego aprobada el 27 de octubre de 2017, que modifica la Ley 16.858 del 3 de setiembre 1997, ha generado un fuerte debate en la sociedad uruguaya en el último año. Ha devuelto la capacidad de cuestionarnos y debatir sobre el uso de bienes naturales estratégicos como el agua y la tierra.

Volvió a convocar a actores sociales que entraron en el debate denunciando que esta Ley compromete la calidad de nuestras aguas, además de establecer un mercado privado de uso para constituir un negocio y extraer ganancias.

En el plebiscito del 2004 en Defensa el Agua y la Vida, ya se habían enfrentado estas dos concepciones: la que sostenía que el agua dulce era un bien escaso y por tanto era muy lucrativo ponerle valor y convertirla en una mercancía y los que sosteníamos que el agua es un bien común esencial para la vida y el acceso a ella un derecho humano fundamental. La sociedad uruguaya decidió; un millón cuatrocientos mil ciudadanos,el 64,7% de los votantes,decidieron que el agua es un bien común y no forma parte del mercado.

Promulgada la Ley de Inversión en Riego surgieron propuestas de recursos de inconstitucionalidad y la idea de un Referéndum fue creciendo, FFOSE (Federación de Funcionarios de OSE) en su Congreso Nacional de Delegados decide que se debe involucrar nuevamente a la población y llamar a un Referéndum por la vía larga, en un año conseguir el 25% de las firmas del padrón electoral.

La Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) que nuclea muchas organizaciones lo apoya y comenzaron a llegar otros importantes respaldos, el PIT-CNT, la FEUU, la Asociación de Docentes Universitarios (ADUR), FUCVAM, la ANP (Administración Nacional de Puerto), entre otros.

Paralelamente desde la Academia se elaboraron documentos alertando sobre los impactos de esta Ley. Docentes de Facultad de Ciencias, Docentes del Centro Regional Este de UdelaR, Académicos de diferentes Centros y Universidades también firmaban un Documento dirigido al "Debate sobre las consecuencias ambientales de la aplicación de la Ley de Riego con destino Agrario". Docentes de Facultad de Derecho de UdelaR[2], también se sumaron con un análisis jurídico de su inconstitucionalidad.

Para los ecologistas tener a la Academia saliendo a denunciar el estado de degradación de nuestros cursos de aguas superficiales y alertar sobre las consecuencias de intensificar un

[1] Integrante de REDES-Amigos de la Tierra de Uruguay.
[2] http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/41693

modelo de agronegocio que veníamos denunciando desde hace casi dos décadas ha sido muy importante.

También el Informe temático de la Institución Nacional de Derechos Humanos INDHH sobre la Ley de Riego recoge las denuncias y preocupaciones que muchas organizaciones sociales de productores familiares, de mujeres rurales y ambientalistas han realizado sobre el impacto de la agronegocio sojero y de agricultura de secano.

1. Ley de Riego. Antecedentes

La primera aclaración es que la Ley 19.553, lo que hace es modificar una Ley de Riego pre existente que ya habilitaba y regulaba la asociación entre productores para construir sistemas de riego del año 1997, que la Ley Nacional de Aguas Nº 18.610 promulgaba en el 2009 que reglamenta el artículo 47 de la Constitución reformado en 2004 ya establecía que se tenía que rever por contradecir esta nueva norma.

Si los pequeños productores rurales han tenido dificultades para construir sus propios sistemas de riego, no estuvo la solución en la Ley de 1997, ni está presente en las modificaciones que incluye esta nueva Ley, por no estar dirigida a pequeños productores, sino a los grandes. A este sector no es el capital el que tiene que proporcionarle sistemas de Riego, sino políticas de Estado en coordinación con la academia, como se hizo por ejemplo en el marco del Proyecto de Producción Sustentable (PPR) del Ministerio de Agricultura y Pesca (MGAP).

El proyecto de reforma de la Ley de Inversión en Riego nació durante el período del gobierno de Mujica y bajo impulso del Ministro de Ganadería, Tabaré Aguerre. Importante productor arrocero (que es el sector más intensivo en uso de riego en Uruguay), éste aclaró muchas veces que uno de sus principales objetivos era dejar esta Ley aprobada y que se iría cuando lo lograra, así lo hizo.

Estas Ley se origina en recomendaciones del Banco Mundial (BM) que ha participado en la elaboración de documentos que abordan la gestión de los recursos hídricos y especialmente su vínculo con el agro; "Uruguay: Desafíos y oportunidades 2015-2020" que consta de un apartado, "Aprovechamiento y Gestión de los recursos hídricos: Una base para el crecimiento económico y sostenible" y otro que forma parte del programa de Asistencia Técnica no reembolsable con la participación de un equipo de técnicos del BM junto el MGAP "Estrategia de fomento del desarrollo de la agricultura regada en Uruguay". Y complementa a estos el "Préstamo BM 8099 UY" cuyo supuesto objetivo es "apoyar a los productores rurales para desarrollar un uso sostenible de los recursos naturales generando una mayor adaptación a la variabilidad y cambio climático, promoviendo una modernización de la gestión del MGAP en el área de información de la gestión de MGAP en el área de información y servicios relacionados al clima y recursos naturales". En los diferentes debates que hemos participado en estos meses, los defensores de la Ley, autoridades del

MGAP o parlamentarios de distintos partidos llegan con el Informe del Banco Mundial bajo el brazo.

2. La Ley de Riego. ¿En qué innova?

Esta Ley genera por vía legal la posibilidad de que privados ajenos a la producción rural construyan un sistema de riego y vendan el agua, como cualquier otro servicio. Establece los mecanismos para el uso privado de aguas superficiales con fines de riego a gran escala. Creando sistemas de riego multiprediales (suministro de agua a dos o más productores) introduciendo una variedad de actores privados en el manejo y comercialización de los recursos hídricos en sus diferentes aspectos; extracción, almacenamiento y distribución de aguas para riego y generación de energía eléctrica a través del Despacho Nacional de Cargas. Lo que implica captar y almacenar agua a través de embalses o represas para luego distribuir, con el agregado de dar posibilidad como parte del negocio, la generación de energía eléctrica.

Por otra parte esta ley modifica a la Ley 18.786 Contratos de Participación Público Privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos (Ley PPP), en el ámbito de aplicación agrega la realización de las obras hidráulicas para riego las cuales no fueron incluidas previamente, se promueve la inversión extranjera a gran escala mediante la participación de inversores externos al sector con los correspondientes beneficios fiscales y contratos a largo plazo modificando el rol del Estado en los procesos.

3. La Ley de Riego ¿Por qué es inconstitucional?

Recordemos que se consagró en la Carta Magna en el 2004, cuando el soberano, el pueblo a través de los procedimientos de "Democracia Directa" (lo que tiene un peso legal más fuerte según los especialistas científicos del Derecho)aprueban la modificación del artículo 47 de nuestra constitución:

3.1 ¿Qué establece el artículo 47 de la Constitución?

Primero, que el Agua es un bien natural esencial para la "Vida". Lo que significó cuestionar el paradigma antropocéntrico, y pasar a aceptar el paradigma biocéntrico o ecocéntrico, porque el constituyente dijo que era esencial para la vida, para toda la vida, no sólo para la vida humana, sino también para toda la vida, la vegetal, la animal, en todas las dimensiones que habita en nuestro territorio.

El plebiscito, además, consagró el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, siendo el primer país en el mundo en hacerlo. Recién en el año 2010 la Asamblea General de la Naciones Unidas declara el Derecho al Agua Limpia y segura y al Saneamiento, como uno de los Derechos Humanos Fundamentales, esencial para el goce pleno de la vida.

El inciso 1 del artículo 47 establece los pilares en los cuales tiene que estar "basada" la Política Nacional de Aguas:

a) El ordenamiento del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la "restauración de la naturaleza". Este último concepto lo consideramos muy importante. Dado los procesos de degradación de algunos ecosistemas estratégicos que consideramos que para asegurar el derecho humano deben ser restaurados.

b) La gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico constituyen asuntos de interés general. Este último punto, en el debate de la Ley de Riego, toma una dimensión muy importante, y fue consagrado a nivel constitucional. Hemos escuchado al ex Ministro de Ganadería y otros actores políticos, que "dejamos que el agua se vaya al mar y se salinice, perdiéndola, en vez de represarla en el territorio", siendo esos dichos un grave error técnico, al desconocer el funcionamiento del ciclo hidrológico.

   Otro de los principios innovadores de la Constitución es la participación de los usuarios y la sociedad civil en todos los procesos de planificación, gestión y control de los recursos hídricos. Estableciendo las cuencas hidrográficas como unidades básicas. En este punto se buscó dejar muy claro que la participación debía de ser vinculante y en todas las etapas. Fruto de la experiencia anterior en donde se llamaban a participar a las organizaciones sociales pero las propuestas y aportes realizadas no eran incluidas, ni tenidas en cuenta. En relación a la Ley de Riego, en ninguna de las etapas de su presentación, discusión y aprobación legislativa se ha respetado este punto ni pasado por procesos de participación, mucho menos vinculantes.

c) El último punto en que debe basarse la Política Nacional de Aguas es que deben anteponerse las razones de orden social a las de orden económico. Vuelve a recalcar la priorización del interés general, en el sentido que este bien común no puede considerarse, ni administrarse como una mercancía.

En el punto 2 del articulado se establece: "*Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico*". Se vuelve a insistir en el ciclo hidrológico como un recurso unitario subordinado al interés general. Además de establecer que todas las aguas son de dominio público estatal como dominio público hidráulico. Este es otro de los puntos en que la Ley de Riego viola flagrantemente la constitución al conceder a privados la venta de agua para riego, mientras que en la Constitución forma parte del dominio público estatal.

El inciso 3 del articulado establece el carácter público de los servicios de agua potable y saneamiento, volviendo a sostener, al igual que en el punto anterior, que deben ser prestados por personas jurídicas estatales. Este punto fue el que dio origen a la Reforma

Constitucional, pero en el debate al interior de la CNDAV entendimos que debíamos intensificar la preocupación por la gestión del agua para consumo humano, priorizando la gestión sustentable de las cuencas, solidaria con las generaciones futuras y la participación ciudadana en todos los procesos de gestión.

Luego de la Reforma Constitucional, se aprueba en el Parlamento la Ley Nº 18.610 en octubre de 2009, que establece los principios rectores de la nueva Política Nacional de Aguas, como el principio precautorio[3], para evitar impactos negativos o nocivos en los "recursos hídricos", así como una nueva concepción en la gestión del agua en los territorios, cuyo uso se deberá guiar por "*criterios de equidad, asequibilidad, solidaridad y sustentabilidad*".

"El Estado después de esta reforma constitucional no es solamente un `Estado Social de Derecho´, es un `Estado Social y Ambiental de Derecho´ con énfasis hídrico o hidráulico. Se ha establecido un bien público como es el agua, que tiene un valor tipificante de las formas políticas del Estado uruguayo y de la comunidad uruguaya, porque yo no sé, qué se puede decir en una Constitución más importante, que algo sea esencial para la Vida, así que el Agua se elevó a un recurso absolutamente importante en nuestra normativa jurídica"[4]

3.2 Resumiendo la Ley de Riego

a) La Ley avanza hacia la creación de un Mercado de Agua, con la instrumentación de agentes privados de gestión del agua con potestades para la comercialización, los operadores de sistemas de riego y la articulación con las sociedades agrarias de riego. Todos estos elementos resultan claramente inconstitucionales.

b) La orientación de la gestión del agua para riego, con la construcción de represamientos gestionado por privados, que constituye una amenaza a la calidad del agua superficial y al funcionamiento de los sistemas hídricos, desde su dimensión biofísica. Ello claramente contradice el principio de gestión sustentable y la preservación del ciclo hidrológico, colocando en riesgo la primera prioridad en el uso que es el abastecimiento de agua potable a poblaciones humanas. Los resultados actuales en materia de calidad de agua superficial (en especial las cuencas agrícolas) deberían ser un llamado de atención sobre las estrategias de gestión del agua.

---

3 El Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992 establece: *"Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".* Este principio se encuentra consagrado en nuestra Ley General de Protección del Ambiente (17.283) de junio del 2000 en su artículo 6º inciso B.

4 Dr. Ricardo Gorosito Zuluaga, Mesa Rendonda "Ley de Riego. Aspectos legales, ambientales y productivos" Facultad de Veterinaria. UDELAR. 4 de mayo de 2018.

c) Las pautas propuestas de conformación y funcionamiento de las sociedades agrarias de riego y la figura de los operadores de riego, constituyen una amenaza a los productores agrarios del país, en especial a los pequeños y medianos productores agrícolas y ganaderos. Productores que necesitan nuevos sistemas de riego pero que quedan excluidos en esta propuesta claramente orientada hacia el agronegocio.

4. ¿Qué ha pasado en nuestro Territorio en estos últimos 14 años después del cambio constitucional? Pensando en la lógica de sustentabilidad con justicia social y ambiental y considerando que esta Ley pretende la "intensificación sostenible" de la Agricultura de Secano.

La esencia de la reforma constitucional continúa comprometida como consecuencia del avance de tres grandes grupos de agronegocios el forestal-celulósico, el arrocero y sojero con severos impactos negativos en los territorios, amenazando derechos fundamentales como el derecho al agua, la tierra y la salud de los ecosistemas y la población. Los mismos resultan evidentes en las comunidades locales que se ven expuestas a niveles crecientes de productos tóxicos y cuyos cursos de agua son contaminados con sustancias tóxicas para la salud humana y animal.

Otra tendencia que genera enorme preocupación y tiene serias implicancias para la gestión del territorio y la toma de decisiones, y por lo tanto para garantizar el derecho humano al agua, es la desaparición de un porcentaje muy significativo de predios agropecuarios de menor escala y el aumento de la concentración de la tierra.

Entre el año 2000 y el 2011, según datos de los últimos Censos Agropecuarios, desaparecieron 12.270 productores, el 31 % de con predios menores a 100 hectáreas y el 40% de los menores a 20 hectáreas. La penetración del gran capital en el campo ha llevado también a un incremento del precio de la tierra, lo cual conduce a mayores niveles de concentración y a reducir las posibilidades de acceso para los y las productores y productoras de menor escala.

4.1 Cultivos de Secano, Transgénicos y Evaluaciones de Riesgo

El avance del modelo del agronegocio se ha visto facilitado por la aprobación de cultivos transgénico que en Uruguay está reglamentada por el Decreto Presidencial 353/008. Pero lamentablemente los informes de evaluación de riesgos que se utilizan para decidir su aprobación se basan en los estudios realizados por las empresas solicitantes, así como el historial de aprobación en otros países y los argumentos manejados por los organismos evaluadores pertinentes.[5]

[5] Galeano, Pablo. 20 años de los cultivos transgénicos en Uruguay. MontevideoREDES-AT. 2017

La instancia encargada de la Evaluación de Riesgos en Bioseguridad (ERB) en Uruguay, prioriza el criterio de equivalencia sustancial utilizado por las empresas, en detrimento del principio precautorio contenido el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología. Firmado por Uruguay en junio de 2001 y ratificado en agosto de 2011.[6]

En el reciente proceso a fines del año 2017 de evaluación para liberación comercial de nuevos eventos de soja transgénica tolerante a los herbicidas glifosato y Dicamba 2/4D se generaron discrepancias al interior de la Gabinete Nacional de Bioseguridad integrados por los Ministerios de Ganadería, Economía, Industria y Energía, Relaciones Internacionales, Salud Pública y Medio Ambiente. El Ministerio de Medio Ambiente y Salud Pública se opusieron a la liberación planteando la necesidad de analizar los impactos del paquete tecnológico asociado al cultivo, pero dichas recomendaciones fueron ignoradas en el informe que recomienda la aprobación de la liberación comercial afirmando que dicho cultivo no representa un riesgo para el ambiente[7].

4.2 Impactos ambientales

Actualmente se siembran en Uruguay soja y maíz transgénicos con tolerancia a herbicidas y productores de toxinas Bt. La soja transgénica tolerante a glifosato ha sido un elemento central del paquete tecnológico que facilitó la expansión del área agrícola, que llevó a una intensificación en el uso del suelo, un mayor uso de herbicidas, la implementación de sistemas de agricultura continua, la reducción de la biodiversidad, además de la instalación de cultivos agrícolas en zonas con menor aptitud para la agricultura y mayor riesgo de erosión.[8]

El crecimiento del área sojera, que actualmente cubre el 90% del área de cultivos agrícolas de verano, ha sido muy abrupto pasando de 12 mil hectáreas en la zafra 2000/01 a 1.1 millones de hectáreas en la zafra 2016/2017) se sembraron 1.1 millones de hectáreas (MGAP-DIEA, 2017), generando impactos negativos en los sistemas ambientales del país y comprometiendo los sistemas hídricos.

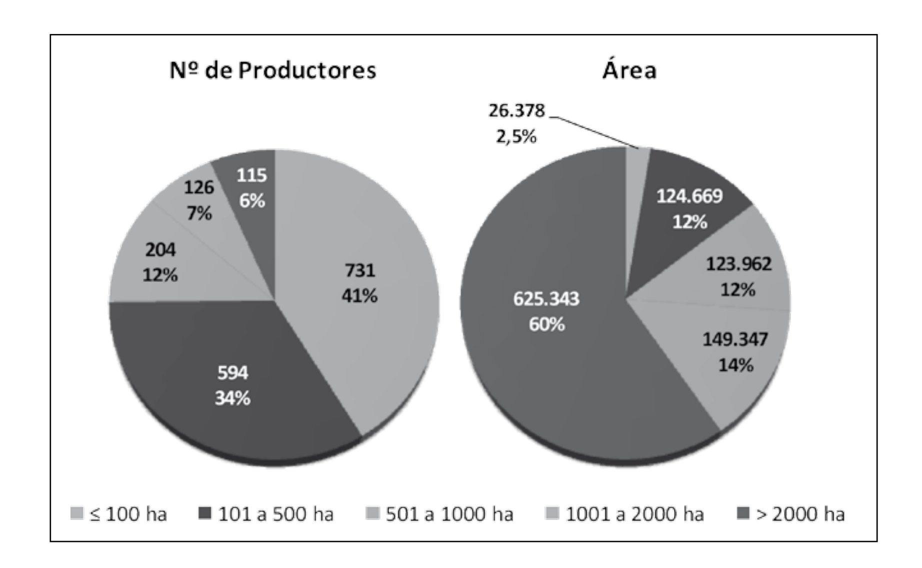
Ese crecimiento de la superficie con cultivo de soja condujo a un incremento significativo del uso de herbicidas, principalmente el glifosato, pero no sólo ya que otros herbicidas como el 2,4 D también mostraron un fuerte incremento (las importaciones de éste pasaron de 145 a 2.096 toneladas entre los años 2000 y 2014).

La intensificación en el uso de plaguicidas se ha tornado evidente en la medida en que entre el 2000 al 2016 el área de agricultura en Uruguay se multiplicó por 3,3 mientras que el volumen de importación de plaguicidas se multiplicó 4,6.

6 Ibidem.
7 Ibidem.
8 Ibidem.

4.3 Impactos sociales y en la tenencia de la tierra de la soja en Uruguay

Hasta hace doce años la soja era un cultivo de poca relevancia en la agricultura uruguaya siendo excepcionales las zafras en que se sembraron más de 50 mil hectáreas. En la década pasada comienza la expansión del cultivo que multiplicó cerca de cien veces el área y su producción desde la zafra 2000/01 a la zafra 2012/13. En ese período el área de soja pasó de 12 mil hectáreas a más de un millón y su producción de 28 mil toneladas a 2.8 millones de toneladas. Actualmente la soja es el principal cultivo agrícola del país, cubriendo más del 85% del área de cultivos agrícolas de verano. Su producción se encuentra concentrada en manos de grandes productores. En la zafra 2012/13, los productores que sembraron más de 2.000 hectáreas (unas 115 empresas) representaron un 6% del total de los productores y concentraron el 60% de la producción de soja en Uruguay[9].



Número de Productores de soja y Área Sembrada (en hectáreas) según escala productiva en la zafra 2012/2013

Se presentan los datos numéricos y expresados como porcentaje. A modo de ejemplo, los productores de soja que sembraron un área menor o igual a 100 ha fueron 731 (41% del total) cubriendo entre ellos un área de 26.378 ha lo que representó el 2,5% del total del área de soja sembrada en la zafra 2012/2013. Elaborado a partir de datos de DIEA-MGAP, Encuesta Agrícola Invierno 2013.

9 DIEA-MGAP, 2013. Encuesta Agrícola Invierno 2013.

a. Impactos actuales del Agronegocio de Secano, estudio de Pesticidas en peces del Río Negro y Uruguay

"La sostenibilidad ambiental de los agroecosistemas de secano en América del Sur es motivo de preocupación actual. En este trabajo, evaluamos la presencia de múltiples residuos de plaguicidas en el tejido muscular de especies de peces silvestres", explica el resumen del estudio que acaba de ser publicado en la revista *Science of the Total Environment*, editada por Elsevier. Este estudio sobre la presencia en el tejido muscular de peces de los ríos Negro y Uruguay, publicada en la revista científica internacional, detectó residuos de 30 diferentes agrotóxicos en el 96% de los organismos analizados. Participaron académicos de Facultad de Ciencias, Química, el Centro Universitario Litoral Norte, Centro Universitario Regional Este y la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos del MGAP.[10]

Los peces fueron recogidos en tres zonas asociadas a la agricultura de secano, Mercedes, Nuevo Berlín y San Javier y una cuarta zona donde predominan pasturas naturales San Gregorio de Polanco. De los 149 peces analizados, 143 contenían al menos un pesticida detectado y cuantificado. En promedio se detectaron cuatro pesticidas por pez y en un organismo (en un dorado), se llegaron a detectar 21 sustancias de un total de 30 detectadas.

Los análisis demostraron que la cantidad y composición de los pesticidas encontrados en los peces están relacionados con el uso del suelo de la cuenca. En las zonas donde predomina el cultivo de soja y otros transgénicos a gran escala, la cantidad es significativamente diferente de la encontrada en San Gregorio de Polanco donde las pasturas y la forestación dominan los usos.

De los 30 compuestos detectados, 28 están actualmente aprobados para la agricultura de secano.

Es de destacar que en San Javier los peces contienen un número de pesticidas y composición similar a las otras áreas donde predomina la agricultura intensiva (Mercedes y Nuevo Berlín). Un dato interesante que los patrones de detección de sustancias están relacionadas con la cantidad de principio activo importado y por tanto sugiere que en estos casos, un aumento en la escala implica una mayor afectación a la biota acuática.

En un escenario donde desde el MGAP, se propone una "intensificación sostenible" de la producción, esto efectos en la biota acuática deben ser incorporados en los lineamientos a definir en las "buenas prácticas agrícolas" y repensar la intensificación en esa dirección.

La Academia ha salido fuertemente a cuestionar esta Ley de Riego, por ejemplo en el documento dirigido al debate sobre las consecuencias ambientales de la aplicación de

---

10 (*) *"Occurrence of pesticide residues in fish from south American rainfed agroecosystems"*, Science of the Total Environment. (https://www.researchgate.net/publication/323691902_Occurrence_of_pesticide_residues_in_fish_from_south_American_rainfed_agroecosystems)

la Ley N° 19.553 de promoción de Riego con fines Agrícolas realizado por Investigadores Centro Universitario Regional Este que expresaban:

"La mayoría de los curso de agua de nuestro país presentan una elevada concentración de nutrientes derivado de la erosión del suelo, el uso de fertilizantes y otros químicos, los que en su conjunto estimulan el crecimiento de micro algas. El aumento del tiempo de residencia por represamiento gatillará el crecimiento excesivo de algas y cianobacterias con efectos nocivos en la calidad del agua, tales como deficiencia de oxígeno y producción de toxinas (cianóticas) neuro y hepato tóxicas. Estas toxinas limitan los usos del propio cuerpo de agua o embalse, por ejemplo como abrevadero de animales, dificultando la potabilización para consumo humano, recreación y el propio Riego".[11]

b. La Ley de Riego, vulnera Derechos Humanos fundamentales según INDDHH

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) ha realizado un informe sobre la Ley de Riego con Destino Agrario, Nº 19.553, que resume parte de lo que venimos denunciando sobre esta ley, citamos a continuación algunos fragmentos.

"Su aplicación podría generar vulneraciones en derechos humanos fundamentales, como son el derecho a un ambiente sano, al acceso al agua potable y a la participación social.

La protección del ambiente es de interés general y forma parte de los derechos humanos fundamentales que el Estado debe salvaguardar. Las precauciones ambientales para el otorgamiento de concesiones para el uso de agua con fines de riego resultan insuficientemente definidas en la nueva ley, dada la magnitud de los proyectos que se pretenden impulsar. Es necesario asegurar un sistema de evaluación ambiental y de monitoreo en base al principio precautorio.

En la medida en que el agua utilizada para riego se trata de agua dulce, al igual que el agua para consumo humano, si no se realizan restricciones en cuanto a reservas de agua potable y protección de los recursos hídricos, se podría estar incumpliendo a mediano plazo el carácter prioritario del abastecimiento de agua potable a la población, establecido por la normativa internacional y plasmado en el artículo 47 de la Constitución de la República.

La incorporación de una variedad de actores empresariales y financieros en la gestión de los recursos hídricos, así como la posibilidad de que se utilice el agua con otros fines distintos al de riego, exige al Estado la adopción de criterios, políticas y acciones que aseguren la sostenibilidad del recurso para las generaciones presentes y futuras, así como la primacía de los fines sociales en el uso del agua por sobre los económicos.

[11] Documento sobre la Ley de Riego. Centro Universitario de la Región Este, UdelaR. http://www.cure.edu.uy/?q=leyderiego

Por último, se considera que si el modelo de producción agropecuaria que se viene impulsando ha resultado en grandes requerimientos de inversión y alto nivel de riesgo, como se ha fundamentado en la presente reforma, resulta necesario evaluar la viabilidad económica de dicho modelo en su aplicación, así como la viabilidad ambiental y social del mismo (debido a las afectaciones actuales ya demostradas sobre la salud humana y el ambiente). Es necesario reorientar la legislación y las políticas hacia el desarrollo de modelos alternativos de producción, sustentables económica y ambientalmente, en lugar de intensificar la explotación de un bien natural de dominio público esencial para la vida."[12]

c. En defensa de la Constitución

Por las razones expuestas, durante el año 2018 se llevó a cabo una campaña de recolección de firmas para habilitar un recurso de referéndum que permita derogar la Ley 19.553, presentando las firmas el 26 de octubre de 2018. Paralelamente se elaboran recursos de inconstitucionalidad para presentar ante la Suprema Corte, como se preparan recursos para interponer a nivel internacional, pero hasta el momento la prioridad por tema de tiempos es la recolección de firmas para el recurso de Referéndum.

12 INDDHH. Informe de la INDDHH sobre la Ley de Riego con destino agrario Nº 19533. Montevideo, 28 de noviembre de 2017.



Foto: Santiago Mazzarovich

El nuevo cercamiento del agua La campaña contra la Ley de Riego y una nueva etapa de la lucha por los bienes comunes

Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida

"Fracasaron quienes prohibieron el agua porque no pudieron, porque nadie puede, prohibir la sed"

Eduardo Galeano

El 26 de octubre de 2018 se entregaron ante la Corte Electoral unas 300.000 firmas, recolectadas a lo largo y ancho del país desde fines de diciembre de 2017 con la finalidad de habilitar un referéndum contra la Ley Nº 19.553, que estableció modificaciones a la Ley de Riego del año 1997. Las firmas no fueron suficientes (se necesitaba alcanzar un 25% del padrón electoral) pero la campaña desplegó intensos momentos de militancia que ponen en evidencia el profundo nivel de preocupación que existe en la sociedad uruguaya sobre el

manejo de un bien común de vital importancia para la vida -como es el agua- y los nocivos impactos del modelo de desarrollo, conducido por los intereses del agronegocio.

La Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida entendió que La Ley de Riego es inconstitucional porque profundiza el estado actual de contaminación que se registra en las cuencas hidrográficas del país y permite la privatización de la gestión del agua. Estos elementos fueron señalados oportunamente por la Institución Nacional de Derechos Humanos (2017) y por el Institutos de la Universidad de la República (como la Sección de Limnología de la Facultad de Ciencias, 2016).

El derecho humano al agua en Uruguay: la Reforma Constitucional de 2004 y la Política Nacional de Aguas de 2009

En Uruguay a partir de 1989 el mecanismo de consulta popular previsto en la Constitución Nacional fue utilizado reiteradamente por las organizaciones sociales con el objetivo de frenar o rechazar decisiones del parlamento o el Poder Ejecutivo. Estas consultas populares que se realizaron luego de la Dictadura tuvieron diferentes resultados pero siempre fueron una reserva de movilización y resistencia de parte de la sociedad uruguaya.

Con el inicio en el año 2000, de uno de los paradigmáticos gobiernos neoliberales del país, se produce la privatización del servicio de agua y saneamiento en el Departamento de Maldonado, anunciando la voluntad de continuar por este camino en todo el país. Como parte del proceso que se venía gestando -el proceso de privatización del agua potable y del saneamiento en todo el país, hasta entonces monopolio del Estado a través de las Obras Sanitarias del Estado (OSE)- el gobierno firmó en 2002 una Carta Intención con el Fondo Monetario Internacional en la que comprometía la extensión de la privatización al interior del país. Ese fue el principal disparador del proceso organizativo a partir del cual se constituyó la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida. El principal objetivo planteado fue realizar una Reforma Constitucional que estableciera el carácter público del agua e impidiera su privatización.

Se desarrolló una campaña de recolección de firmas en todo el país a partir de la movilización de diferentes sectores sociales: sindicatos, organizaciones ambientalistas, organizaciones barriales, sociales y políticas. Se reunieron más de 283.000 firmas apoyando la realización del plebiscito para que la ciudadanía se definiera con respecto a la reforma constitucional. El 31 de octubre, el 64,7% de los votantes se expidieron a favor de la reforma constitucional, por lo cual los uruguayos contamos con un nuevo texto de la Constitución: allí se establece que “el agua es un recurso esencial para la vida, el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”. Al mismo tiempo, el artículo 47 de la constitución estableció que “la Política Nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en: 1) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza, 2) La gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil participarán en todas las instan-

cias de planificación, gestión y control de los recursos hídricos, estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas, y 3) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones" (Constitución de la República, 2004).

Ley ¿de Riego? ¿O de promoción de la inversión agrícola?

Las modificaciones a la Ley de Riego de 1997 surgen de una consultoría que el Estado uruguayo había encargado al Banco Mundial[1]. El informe final de consultoría incluye en sus anexos la exposición de motivos de las modificaciones a la ley y un articulado que incluía las principales modificaciones sugeridas a la ley: desarrollar la figura de las Sociedades Agrarias de Riego (SAR), incluyendo dentro de sus objetos no sólo el uso, manejo y aprovechamiento de agua -existentes desde la ley de 1997- sino también el drenaje, crear la figura de los Operadores de Sistema de Riego y establecer el cobro de un precio por el agua (y por los servicios de explotación, conservación y administración de las infraestructuras de riego). Estas son básicamente las principales modificaciones que propuso el Ministro Tabaré Aguerre en 2016 al parlamento y que fueron aprobadas en 2017. Como agregados a esas recomendaciones del Banco Mundial se incluyó la posibilidad de asociaciones Público-Privadas y la realización integrada de planes de uso y manejo de suelos y aguas (hasta ese entonces sólo existía la figura de los planes de uso y manejo de suelos en el marco de la Ley de Suelos).

La exposición de motivos del proyecto de Ley deja en evidencia cuál es la concepción "productiva" que el progresismo asigna al agua: un recurso hídrico cuyo papel en el proceso de acumulación debe potenciarse. Acumulación de algunos sectores que está asociada directamente a procesos de despojo sobre otros. En varios pasajes de la exposición de motivos en el preámbulo del proyecto de Ley se sostiene que uno de los problemas de Uruguay es que llueve mucho y el agua "se pierde", se "escurre" y no es aprovechada. Esta visión del ciclo del agua tan poco sistémica es más propia del pensamiento productivista de la primera mitad del siglo XX que del siglo XXI. Es particularmente interesante tomar en cuenta que el firmante de la propuesta es quien ha ejercido la titularidad del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay desde el año 2010 (durante la presidencia de José Mujica). Este ministro además es uno de los principales productores del agronegocio arrocero en el país, por cierto uno de los rubros agrícolas más demandantes de recursos hídricos.

En sus primeras manifestaciones públicas luego de la aprobación del proyecto en el senado, el ministro Aguerre sostuvo que la "ley sobre riego será lo que fue la ley forestal para Uruguay en la década de los 1990. Es una posibilidad de aumentar y de diversificar la producción, aumentar la productividad, capturar más valor y recibir inversiones nacionales y

[1] Estrategia de Fomento del Desarrollo de la Agricultura Regada en Uruguay. Informe de consultoría. Banco Mundial-Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Gobierno de Uruguay. Montevideo. 2015. (Programa de Asistencia Técnica No Rembolsable del Banco Mundial al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en 2013-2014).

extranjeras". El paralelismo es sumamente válido. La Ley Forestal (Nº 15.939) fue aprobada en 1987 por todos los partidos políticos y estableció subsidios y exoneraciones tributarias a las plantaciones forestales que en ese momento eran insignificantes en la producción nacional. La legislación surgió como resultado de la recomendación de una consultoría realizada por la cooperación japonesa.

Es claro que estas modificaciones a la Ley de Riego plantean una visión del agua en las antípodas de la planteada en la reforma constitucional de 2004. Mientras que la reforma constitucional consagró el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano, la propuesta de modificación de la Ley de Riego apunta a generar un mercado de aguas a partir de la gestión privada de su represamiento. Puede decirse que el punto de partida conceptual de la legislación derivada de la enmienda de 2004 es el de considerar al agua como un bien de uso común, propiedad pública y gestión estatal con participación social (Constitución de la República, 2005). Esta nueva Ley de Riego, en cambio, no sólo considera al agua un recurso que debe aprovecharse en términos de mercancía, sino que establece mecanismos para que haya actores privados (inversores) que se involucren en el negocio de la construcción de infraestructura de riego mediante asociaciones público-privadas con el Estado, a la vez que se encargan de la gestión del recurso hídrico, de las infraestructuras y de la comercialización del riego en sí mismo.

Las modificaciones a la Ley de Riego permiten identificar algunas continuidades entre la normativa producida durante los gobiernos neoliberales y las que surgen durante los gobiernos progresistas. En este caso, la Ley original que se pretende modificar es del año 1997, momento en el que se pretendía abrir todos los sectores de actividad a la participación de la inversión privada. Lejos de transformar ese marco jurídico heredado, el progresismo uruguayo lo profundiza, habilitando la derivación de fondos de inversión (capital financiero) hacia las actividades agropecuarias en una nueva fase (sumado a la presencia de fondos de inversión en la dinámica del agronegocio y a la compra de tierras).

Parodiar la participación, violar la ley y la constitución

En el mes de junio de 2018, el Poder Ejecutivo convocó a un "Proceso de Participación Pública" para la reglamentación de la Ley de Riego Nº 19.553. Desde la CNDAV entendimos que se trató de una parodia de consulta pública. ¿Por qué una parodia? Durante el proceso de presentación de la Ley de Riego ante el Parlamento nunca hubo intención de considerar los alertas planteados desde las organizaciones sociales y la academia. El proceso abierto en junio implicó que -luego de una presentación realizada a media mañana en una sala de teatro de Montevideo- se recogieron sugerencias y comentarios a través de los sitios web de los Ministerios de Ganadería y de Medio Ambiente. El proceso no ha culminado y no se conoce cuál es la orientación que se tomará en la reglamentación definitiva de la norma.

De acuerdo al Artículo 47 de la Constitución de la República y a la Ley Nacional de Aguas 18.610 se prevén instancias de participación ciudadana real y efectiva, tanto en la

planificación, como en la gestión y el control de los recursos hídricos. Ninguna de estas instancias se garantizó durante el período de presentación y promulgación de la ley. Tampoco fueron considerados los aportes de académicos, organizaciones sociales e instituciones que en diferentes oportunidades expresaron sus advertencias públicas sobre los efectos nocivos de esta Ley sobre el agua y el ambiente.

La Ley de Aguas Nº 18.610 en su artículo 18 define la participación como "el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio". Lo que se puso en marcha en relación a la Ley de Riego fue una instancia de consulta de carácter no vinculante. Dicho proceso tampoco puede considerarse público pues no se convocó a las organizaciones implicadas ni se difundió públicamente el sentido de la iniciativa. Las instancias previstas por Ley para la participación pública sobre la política de aguas no fueron convocadas para discutir la reglamentación de la Ley de Riego.

La Ley de Aguas Nº 18.610 en su artículo 19 define establece que "los usuarios y la sociedad civil tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan". A estos efectos, en los artículos 23 y 24 se crearon un Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio y los Consejos Regionales de Recursos Hídricos con la finalidad de "planificar y deliberar sobre todos los temas relativos al agua en la región, en particular lo atinente a la formulación de planes regionales de recursos hídricos". Ninguno de estos ámbitos ha sido convocado para expedirse en relación a la Ley de Riego ni su propuesta de reglamentación.

¿Por qué -además- entendemos que el agua que se contamina se privatiza? Evidentemente es uno de los puntos de mayor discusión de la campaña contra la Ley de Riego. Desde que se inició la recolección de firmas, quienes defienden la Ley sostuvieron que no hay riesgo de privatización porque la empresa pública de agua seguirá estando en manos estatales. Esa es una manera muy restringida de entender la privatización de un bien común. A lo largo de nuestro periplo de luchas por el agua en Uruguay en estrecho vínculo con organizaciones hermanas de América Latina y también de Europa, África y Asia hemos entendido que la contaminación, el desvío de cursos de agua, el embotellamiento y el represamiento del agua configuran diferentes formas de privatización. Privan a amplios sectores de la sociedad del acceso a un bien y establecen mecanismos de exclusión del acceso al agua, lo que configura a nuestro entender una privatización. Esto es lo que ocurrirá si se pone en marcha la Ley de Riego: inversiones o especuladores financieros destinarán recursos para la construcción de represas que serán operadas por gestores privados siguiendo una lógica de lucro. Quienes quieran acceder al agua deberán pagar por ella. Quienes se comprometan a pagar por el agua y no puedan hacerlo deberán entregar sus tierras. Lo que hemos conocido como acaparamiento de tierras con la consolidación del modelo del agronegocio tendrá también una faceta hídrica: el acaparamiento de aguas.

Desafíos

Los desafíos que presenta la lucha social en defensa del Agua y la Vida comparten los esfuerzos de los movimientos sociales que en Uruguay disputan políticas así cómo concepciones de país y de vida con los gobiernos progresistas. La mayor parte de las veces las críticas al modelo y sus efectos no son ni siquiera escuchados. Se ignoran las alertas sociales que desde diferentes puntos del país -y desde gran parte de la academia- advierten acerca del deterioro ambiental y territorial de las cuencas que produce el agronegocio y en particular el deterioro que genera sobre la calidad de las aguas para toda la población.

Un dato sintomático -que muestra la perversidad de la lógica dominante- es la decisión que en 2017 adoptó el Poder Ejecutivo de cobrar una Tasa Ambiental a través de la tarifa de OSE para poder sostener los crecientes costos de potabilización del agua. El daño que hacen unos pocos empresarios del agronegocio para enriquecerse es subsidiado por toda la sociedad uruguaya.

La discusión sobre la Ley de Riego permitió poner en debate en amplios sectores de la sociedad uruguaya las consecuencias del modelo del agronegocio sobre los territorios y el estado del ambiente y -sobre todo- acerca de la lógica socieconómica que lo sostiene. El país ha sufrido en los últimos años un proceso de concentración y extranjerización de la tierra como nunca antes en su historia. Los monocultivos de plantaciones transgénicas y la llegada al país de las grandes plantas de celulosa -que se han convertido en los mayores latifundistas-ha expulsado a miles de productores pequeños y medianos del campo. Más de 1.300.000 hectáreas de monocultivo sojero y más de 1.000.000 de hectáreas de plantaciones de eucaliptos han contaminado nuestra agua, enfermando y empobreciendo a nuestra gente, desplazando a nuestros trabajadores y asalariados rurales, han destruido nuestros ecosistemas y a la biodiversidad que en ellos habitan, y han hipotecado el futuro de las generaciones venideras.

La lucha por el agua como un bien común no se termina con la entrega de las firmas por el referéndum. No queda embalsada allí. El torrente de firmas que en las últimas semanas desbordó la capacidad organizativa y las expectativas de quienes impulsábamos la campaña continuará su curso. Ahora es tiempo de llevar adelante la denuncia del carácter inconstitucional de la Ley ante los organismos nacionales y o internacionales que corresponda. Mientras tanto es necesario promover la organización social en torno a cada arroyo, cada río, cada laguna para velar por el cumplimiento de la Constitución de la República de acuerdo a lo que entre todos y todas allí inscribimos el 31 de octubre de 2004: el agua es un derecho humano esencial para la vida y su gestión, planificación y control debe permanecer en manos públicas y con participación social.

Referencias

Institución Nacional de Derechos Humanos (2017) Informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo sobre la Ley de Riego con Destino Agrario, N.º 19.553

Sección Limnología, Facultad de Ciencias (2016) Sobre el Proyecto de Modificaciones a la Ley de Riego. Facultad de Ciencias. UdelaR. Montevideo.

El polémico decreto presidencial "mordaza" que subordina la investigación científica del agua

Sudestada[1]

La academia y varias organizaciones ambientalistas están enfrentados con el gobierno por un decreto presidencial que centraliza e impone censura previa a la investigación científica del agua. El Poder Ejecutivo cambió la redacción de esta polémica norma, pero la Universidad de la República volvió a impugnar esta segunda versión por considerar que viola la ley al subordinar los estudios sobre el agua y sus resultados a una dependencia del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

El 24 de abril de 2018 un decreto del Poder Ejecutivo 115/018 reglamentó la Ley de Recursos Hidrobiológicos (N° 19.175), aprobada el 20 de diciembre de 2013, que sustituyó a la Ley de Pesca (N° 13.833) del año 1969[2]. Pocos días después de la primera publicación, aparecida en Sudestada, varios medios masivos de comunicación comenzaron a referirse a esta norma como el "decreto mordaza".

Por el artículo 2°, la nueva ley *"tiene por objeto establecer el régimen legal de la pesca y la acuicultura, con el fin de asegurar la conservación, la ordenación, el desarrollo sostenible y el aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos y los ecosistemas que los contienen en el territorio nacional y en las aguas, tanto continentales como marítimas"*.

La nueva reglamentación es más extensa que la anterior, ya que incorpora la acuicultura, la pesca artesanal y otros temas pero incluyó un novedoso Capítulo VII dedicado a la pesca de investigación que pone en manos de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (Dinara), dependiente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), las autorizaciones de los permisos de pesca *"con fines de investigación, científicos y docentes"*, así como la divulgación de sus resultados.

Varios organismos realizan pesca de investigación, como la Dirección Nacional de Medio Ambiente (Dinama), la Dirección Nacional de Aguas (Dinagua), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, la OSE y la Intendencia de Montevideo, entre otros.

Pero las disposiciones de este decreto afectan especialmente las actividades docentes y científicas de la Universidad de la República (UdelaR) y por eso la primera reacción provino de un grupo de investigadores de la Facultad de Ciencias.

---

1 Sudestada, Periodismo y Transparencia, www.sudestada.com.uy. La mayoría de las notas aparecidas en esta recopilación fueron redactadas por Víctor L. Bacchetta, periodista especializado en temas ambientales.

2 Sudestada, 3 de julio de 2018 https://www.sudestada.com.uy/articleId__1b21564f-e95c-490d-9825-8f6a201ef6f5/10893/Detalle-de-Noticia

Llama la atención, además, que cuando desde el gobierno se reconoce que los cursos de agua del país están contaminados y se afirma que el principal aporte a esa situación proviene del sector agropecuario, se ponga la investigación científica del agua en manos del MGAP, en especial que recaiga sobre la Dinara, una dependencia que ha negado reiteradamente el acceso público a informaciones de su área.

La interpretación del Decreto 115/018 en varios organismos, incluida la Dinama, fue de que se requiere autorización de la Dinara para analizar, por ejemplo, las algas microscópicas y las cianobacterias que se generan en forma explosiva en un ecosistema acuático como consecuencia del exceso de nutrientes provocado por el drenaje de agroquímicos.

En tales condiciones, se afecta la independencia de la política de investigación de otros organismos del estado, pero especialmente de la Universidad de la República (UdelaR), vulnerando la autonomía que le consagró la Ley Orgánica conquistada tras duras luchas.

Más de la mitad de la investigación científica que se realiza en Uruguay tiene lugar en la UdelaR, cuya Ley Orgánica establece en su artículo 5° que *"se desenvolverá en todos los aspectos de su actividad, con la más amplia autonomía"*. Es razonable pensar que si la reglamentación de la Ley N° 19.175 pretendía modificar esta situación, la institución involucrada debió ser convocada, pero esto no ocurrió.

Un decreto "viciado"

Las áreas universitarias afectadas recibieron ese decreto con perplejidad y mucha preocupación. Por esta razón, unos 30 docentes e investigadores de la Facultad de Ciencias presentaron ante el Poder Ejecutivo, un recurso administrativo donde solicitan la revocación del "decreto mordaza" y la suspensión inmediata de su ejecución.

"El referido reglamento se encuentra viciado, habiendo sido dictado en clara violación a las reglas de derecho y/o con desviación, abuso y/o exceso de poder, por lo que, siendo los comparecientes docentes investigadores en el área de la hidrobiología, la biología marina y disciplinas afines, lesiona su interés directo, personal y legítimo, así como viola su derecho subjetivo", señala el recurso interpuesto por los profesionales.

Los impugnantes consideraron que los artículos 8° y 44° al 50° del Decreto 115/018 restringen, limitaban e incluso podían impedir las actividades de investigación en cuanto la Dinara se atribuye la potestad de aprobar o no un proyecto relacionado con recursos hidrobiológicos, pesca, acuicultura y ambiente y el otorgamiento de permisos para llevar a cabo total o parcialmente dichas tareas de investigación científica.

Según el fundamento del recurso, esos mismos artículos restringen, limitan e incluso pueden impedir también la divulgación de los resultados en publicaciones científicas al atribuir a la Dinara la potestad de censurar la difusión pública de cualquier tipo de información especialmente de los datos obtenidos sin su expresa autorización.

Para que se entienda claro: no puede quedar en manos de un solo organismo del Estado cuya dirección tiene carácter político la decisión de divulgar resultados de investigaciones realizada por científicos universitarios que establecen que aumentaron las cianobacterias en el río Santa Lucía o que se detectaron 30 diferentes plaguicidas en el 96% de los peces analizados en zonas del río Uruguay y el río Negro.

Pocos días después de conocida públicamente la noticia del 'decreto mordaza', el sector político al que pertenece el director nacional de Medio Ambiente, Alejandro Nario, manifestó su "alarma" por el contenido del mismo y pidió revisar la decisión presidencial.

Así lo expresó el sector Ir del Frente Amplio en un comunicado que exige *"dejar sin efecto"* varios aspectos del decreto reglamentario de la ley de Recursos Hidrobiológicos, aprobado el 24 de junio[3].

El dirigente de Ir y diputado suplente por el Frente Amplio, Alejandro Zavala, explicó que ese sector lanzó una alerta pública de manera que hubiera algún nivel de reflexión dentro del gobierno y consideró inconveniente que toda la investigación sobre la calidad del agua quede en manos de un solo organismo del Estado.

Para Zavala, quien fue secretario general de la Intendencia de Montevideo durante la administración de Ricardo Ehrlich, tarde o temprano los académicos se iban a dar cuenta del alcance de este decreto, pero lo que más le preocupaba era la "impericia" al momento de tomar decisiones en lo relativo al acceso a la información pública[4].

Una reglamentación "nula"

A medida que se iban conociendo más detalles de esta reglamentación se sumaron más voces, desde la academia y desde otros ámbitos, en contra de la aplicación del decreto.

El profesor Alfredo Caputo, titular del curso de posgrado en Derecho Minero, de la Facultad de Derecho de la UdelaR, aseguró que el decreto *"es nulo y no existe la obligación de acatarlo"*[5].

En tanto, el director de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), Juan Faroppa, señaló que debido a la trascendencia pública que tomó el asunto se resolvió abordarlo sin denuncia previa y tomar una resolución, que se haría pública, "a la brevedad"[6].

[3] Sudestada, 10 de julio de 2018 https://www.sudestada.com.uy/articleId__c60e7b55-b168-43f0-89d4-43b5593e3499/10893/Detalle-de-Noticia

[4] Radio El Espectador, 10 de julio de 2018 http://www.espectador.com/sociedad/sector-del-frente-amplio-pidio-que-se-revise-decreto-que-limita-investigaciones-sobre-el-agua

[5] Sudestada, 13 de junio de 2018 https://www.sudestada.com.uy/articleId__a58fa751-0e2a-433d-8e9a-fdf6c21e129c/10893/Detalle-de-Noticia

[6] Radio El Espectador, 11 de julio de 2018 http://www.espectador.com/sociedad/institucion-de-derechos-humanos-estudia-decreto-mordaza-sobre-el-agua

Ya había antecedentes sobre la preocupación de la INDDHH en torno a los temas ambientales y, en particular, existía un pronunciamiento crítico respecto a la polémica nueva Ley de Riego.

En un extenso informe de 11 páginas, la INDDHH consideró que la aplicación de la Ley de Riego *"podría generar vulneraciones en derechos humanos fundamentales, como son el derecho a un ambiente sano, al acceso al agua potable y a la participación social"*.

Por su parte, el líder del Partido Nacional, el senador Luis Lacalle Pou, también se hizo eco de la preocupación académica y de la sociedad civil y envió un pedido de informes al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca para conocer los motivos de la aprobación del decreto por parte del Poder Ejecutivo.

El legislador le preguntó al MGAP por qué considera necesario subordinar la realización y publicación de estudios científicos sobre el agua a la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (Dinara) y si existen antecedentes en otros países de una medida similar.

Lacalle Pou consultó cuál era la posición de la cartera sobre los cuestionamientos de la comunidad académica con respecto a la imposición de "obstáculos" a la investigación con fines docentes que podrían ocasionar los requisitos planteamos por el decreto.

Entre ellos se incluyen la información previa de los objetivos generales y específicos que persigue el proyecto de investigación; cuáles son los resultados esperados, duración del estudio y cronograma de actividades; la indicación de las actividades ambientales a desarrollar; el compromiso de presentar todos los datos y resultados obtenidos; y no dar a publicidad cualquier tipo de información especialmente de los datos obtenidos sin autorización expresa de la Dinara[7].

Finalmente, el 29 de agosto el Poder Ejecutivo divulgó una modificación de la controvertida reglamentación de la Ley N° 19.175 en un nuevo decreto que lleva la firma del presidente Tabaré Vázquez y de los ministros de Ganadería, Agricultura y Pesca, Relaciones Exteriores, Defensa y Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Había gran expectativa por este anuncio, ya que el presidente Vázquez había prometido al rector de UdelaR Roberto Markarian, modificar el decreto anterior que lesionaba directamente la autonomía.

En el nuevo decreto aparecieron cambios visibles, pero no satisficieron plenamente las objeciones planteadas por la Universidad de la República. En lo sustancial, se distingue ahora entre recursos pesqueros e hidrobiológicos y se retiran a la Dinara atribuciones de

[7] Sudestada, 12 de julio de 2018 https://www.sudestada.com.uy/articleId__3926b09f-c08a-4e7a-8c48-00a8b2740bf9/10893/Detalle-de-Noticia

otros organismos públicos pero, aunque se reformulan algunos requisitos, persiste el condicionamiento sobre la investigación y sus resultados[8].

"La censura previa a la investigación científica, así como a toda y cualquier expresión oral o escrita, es inconstitucional. Si cometo un delito, me juzgarán después", explicó a *Sudestada* el profesor Daniel Panario, doctor en Tecnología Ambiental y Gestión del Agua, director del Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales y responsable de la Unidad de Ciencias de la Epigénesis de la Facultad de Ciencias de la UdelaR.

El centro de la polémica continuó estando en la redacción del artículo 44 que establece los requisitos de la Dinara para autorizar proyectos de investigación científica, entre los cuales se incluye el *"compromiso de no dar a publicidad los datos obtenidos que puedan incidir o afectar el desarrollo de la explotación u ordenación pesquera, sin autorización expresa de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos".*

Diez días después, la Universidad de la República recurrió, esta vez como institución, el nuevo decreto del gobierno. La vice rectora de Investigación de la Universidad de la República (UdelaR), Cecilia Fernández, explicó que en la nueva versión, más allá de haberse solucionado algunos temas que involucraban a competencias de la Dinama y otros organismos del estado, se mantuvieron las principales restricciones del decreto anterior en cuanto al otorgamiento de los permisos para las investigaciones científicas y la solicitud de autorización para la publicación de sus resultados.

"Si bien el término o la expresión 'recursos hidrobiológicos' se cambió por 'recursos pesqueros' prácticamente en todo el texto, la definición de recurso pesquero es la misma que la definición de recurso hidrobiológico en el decreto anterior. Se cambió el nombre pero lo que abarca la definición es lo mismo, por lo tanto hay una gran diversidad de especies que quedan comprendidas en los requisitos", argumentó Fernández[9].

Definición del primer decreto (115/018):

"Recursos Hidrobiológicos. Son todas aquellas especies hidrobiológicas u organismos en cualquier fase de su desarrollo, que tenga en el agua su medio normal o más frecuente de vida y sean susceptibles de ser aprovechadas por el hombre".

8 Sudestada, 30 de agosto de 2018 https://www.sudestada.com.uy/articleId__5fa50907-5012-4e81-8e3f-9d31e18543d7/10893/Detalle-de-Noticia

9 Sudestada 14 de setiembre de 2018 https://www.sudestada.com.uy/articleId__08bb650a-702b-4dd9-a832-6b8982bafd1e/10893/Detalle-de-Noticia

Definición del decreto modificatorio (G/404):

"Recursos pesqueros. Son todas aquellas especies acuáticas u organismos en cualquier fase de su desarrollo, que tengan en el agua su medio normal o más frecuente de vida y sean susceptibles de ser aprovechadas por el hombre".

"La Dinara constituye una dependencia del MGAP (Poder Ejecutivo) y el artículo 197 de la Constitución que prevé el control de conveniencia o legalidad sobre los actos o la gestión de los Directorios o Directores de los Entes Autónomos no resulta aplicable a la Udelar", expresa el recurso universitario remitiéndose a textos constitucionales y de la Ley Orgánica de la Universidad de la República (Ley N° 12.549).

"Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieren", establece el artículo 29 de la Constitución citado por la UdelaR.

"Las exigencias establecidas en el artículo en examen no pueden ser interpretadas sino como un control previo y a posteriori de la actividad de investigación. ¿Para qué precisa la Dinara los antecedentes de los investigadores que son permanentemente evaluados en su actividad docente en aplicación de normas constitucionales, legales y estatutarias?", pregunta la UdelaR en su recurso.

"Tanto la ley 19.175 como su Decreto Reglamentario no pueden invadir el ámbito de especialización de la Universidad de la República, ámbito en el cual la autonomía es particularmente intensa", expresa la UdelaR. "Resulta especialmente ilegítimo el literal k) del art. 44 en cuanto requiere que se obtenga una autorización expresa de la DINARA para dar a publicidad los datos obtenidos", agrega.

Y concluye: *"De esta forma se atenta contra el desarrollo de investigaciones científicas de la Institución al impedirse la difusión de resultados de investigaciones en estos temas y restringiendo actividades docentes"*[10].

De acuerdo con el procedimiento legal vigente, el Poder Ejecutivo tiene hasta febrero del año 2019 para dar respuesta al recurso presentado por la UdelaR y, en caso de que la respuesta sea negativa o se cumpla ese plazo sin una respuesta, la Universidad puede entonces elevar su impugnación al Tribunal de los Contencioso Administrativo, la máxima autoridad judicial para los litigios de carácter administrativo.

Mientras tanto, la UdelaR se dispone a acordar con la Dinara un protocolo de trabajo que defina con claridad para ambas partes la manera de presentar las solicitudes de autorización para las investigaciones científicas y docentes.

---

[10] Sudestada, 19 de setiembre de 2018 https://www.sudestada.com.uy/articleId__c78ce596-0426-4a52-8ab9-82ae7c80ea71/10893/Detalle-de-Noticia

Por su parte, el titular de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (Dinara), Andrés Domingo, señaló que las exigencias que establece el nuevo decreto no es distinta del decreto anterior de 2006. En su opinión, la condición que para poder investigar se le debe dar la información recabada a la Dinara y no divulgarla sin su autorización -que hasta ahora no se había aplicado- tiene detrás un argumento estratégico para el desarrollo del país[11].

"Hoy se estima que los recursos a obtener pueden ser enormes, el tema es quién va a llegar ahí (...) Nosotros no, dos o tres potencias son las que tienen la tecnología para explorar a 10 mil metros de profundidad", aseguró Domingo, quien sostiene que la investigación oceánica se está discutiendo a nivel mundial y ya comenzó la ronda de negociaciones en Naciones Unidas (ONU).

"Nuestra situación territorial es crítica (...) Todo lo que se produzca o ejecute en ese territorio tiene una afectación del 100% para el desarrollo del país y tiene incidencia en las relaciones internacionales. No se trata de querer tener el control de la información, sino que es política y geopolíticamente necesario tener precaución en saber cómo manejarla, que no significa ocultar ni mentir", sostuvo el jerarca.

Sin embargo, la argumentación de Domingo no se compadece con la actuación de la dependencia bajo su dirección. En setiembre, la ONG uruguaya Océanos Sanos denunció en el Parlamento la ausencia de controles de la Dinara en el Puerto de Montevideo, catalogado a nivel internacional como el segundo, a nivel mundial, en recibir pesca de transbordo sospechada de ser ilegal.

Los incidentes con víctimas de tratamientos inhumanos a bordo, los casos de narcotráfico, los incendios y las peleas grupales en barcos extranjeros atracados en el Puerto de Montevideo son moneda corriente. Según cifras suministradas por la Armada uruguaya, estos buques "descargan" un promedio de un tripulante muerto por mes en este puerto.

[11] Diario El País, 14 de octubre de 2018 https://www.elpais.com.uy/que-pasa/llave-alta-mar.html



Foto: Lucía Melgarejo

Derechos de papel
El derecho a migrar en Uruguay a diez años de la ley 18.250

Valeria España[1]

Desde hace 10 años migrar es un derecho reconocido en el ordenamiento vigente de nuestro país. Entre otros preceptos la ley 18.250, aprobada en 2008 reconoce el derecho a la igualdad de trato entre nacionales y personas migrantes en concordancia al precepto constitucional que reconoce sin excepción la protección de los derechos fundamentales a "*todos los habitantes de la República Oriental del Uruguay".*

[1] Abogada por la Universidad Nacional Autónoma de México, realizó sus estudios de Maestría en Derechos Humanos y Políticas Públicas en la Universidad Nacional de Lanús en Buenos Aires, Argentina y es doctoranda en la misma universidad. Es Socia Fundadora del Centro de Promoción y Defensa de Derechos Humanos y docente e investigadora de FLACSO Uruguay.

Sin embargo, el reconocimiento de derechos a través de instrumentos normativos es apenas un primer paso en el proceso de consolidación de un estado constitucional democrático. La sola aprobación de normativa no garantiza una cultura de respeto ni una institucionalidad adecuada para su protección y ejercicio efectivo.

En este sentido, es necesario analizar la situación de las personas migrantes en Uruguay desde el contenido de la política migratoria y no exclusivamente desde la óptica normativa.

¿Cuál es el contenido de la política migratoria y en qué medida se ha fortalecido su respectiva institucionalidad? ¿Qué tanto se ha adecuado el conjunto de la normativa vigente – no sólo la referida a aspectos migratorios- para garantizar efectivamente la igualdad de trato entre nacionales y no nacionales? ¿Cuál es la respuesta estatal que da materialidad al derecho a migrar? ¿existe algún tipo de migración que el estado uruguayo no admita?

En un contexto global signado por una profunda crisis política y humanitaria que tiene como principal protagonista a la humanidad que huye, que se desplaza, que se busca a sí misma, en los siguientes apartados haremos un breve recuento de los avances, retrocesos y desafíos identificados en esta materia en Uruguay a lo largo de 2018.

Protección de niños, niñas y adolescentes en contextos de movilidad: Uruguay a prueba[2]

Uruguay junto con Argentina, Brasil y Paraguay en tanto bloque Mercosur fueron los países solicitantes de la Opinión Consultiva 21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un instrumento que analiza e interpreta los alcances de los estándares de protección de niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad y traza una ruta para el desarrollo de políticas públicas con un enfoque de derechos humanos.

No obstante lo anterior, Uruguay no ha logrado adaptar el contenido de dicha opinión consultiva en los procedimientos que involucran a población migrante ni capacitar a los funcionarios públicos y operadores judiciales sobre esta temática.

Prueba fehaciente de ello fue la grave vulneración de derechos padecida por dos niños de 16 y 13 años que fueron expulsados del país el 27 de abril de 2018 en el Aeropuerto de Carrasco a partir de la orden de funcionarios de Migraciones. Con esta decisión no sólo se vulneró el derecho a la reunificación familiar sino que también fue lesionado flagrantemente el acceso a la justicia y el debido proceso aplicable en procesos migratorios que involucran a niñas, niños y adolescentes.

---

2 Sobre esta situación se emitió un comunicado firmado por el Comité de Derechos del Niño - Uruguay, Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, SERPAJ, IELSUR Mujeres en el Horno, El Abrojo, DNI Uruguay, Secretaria de Género, Equidad y Diversidad sexual- PIT CNT, Nacer Mejor, Mujeres Sin Fronteras, Cotidiano Mujer, Ovejas Negras manifestando la preocupación y rechazo al proceder del Estado de acuerdo a lo relatado en el presente apartado.

A pesar de que el Estado uruguayo se comprometió a "solucionar" la situación, y finalmente se generaron las condiciones para la efectiva reunificación familiar de los niños con su madre, esta situación vulneró severamente sus derechos y dio cuenta de la inexistencia de una política migratoria integral que permita hacer efectivos los derechos reconocidos en la ley 18.250, entre ellos el derecho a la no discriminación, la reunificación familiar, el debido proceso y el acceso a la justicia.

Entre otras vulneraciones, la visa que se le exige a ciudadanos de 80 orígenes nacionales, entre ellos haitianos, dominicanos y cubanos, no sólo es una medida *etnicista* sino que también compromete los derechos reconocidos en el artículo 10 de la Ley Nº 18.250: *"El Estado uruguayo garantizará el derecho de las personas migrantes a la reunificación familiar con padres, cónyuges, concubinos, hijos solteros menores o mayores con discapacidad, de acuerdo al artículo 40 de la Constitución de la República".*

El proceder de la autoridad en este caso afecto severamente a estos niños contraviniendo lo dispuesto en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Entre otras disposiciones, la Opinión Consultiva N º 21 del año 2014 de la Corte Interamericana de Derecho Humanos *sobre derechos y garantías de niños y niñas en el contexto de la migración y/o necesidad de protección internacional* establece que si bien el debido proceso y sus correlativas garantías *son aplicables a todas las personas, en el caso de las niñas y niños migrantes, el ejercicio de aquellos supone, por las condiciones especiales en las que se encuentran, la adopción de ciertas medidas específicas con el propósito de asegurar un acceso a la justicia en condiciones de igualdad, garantizar un efectivo debido proceso y velar por que el interés superior se erija en una consideración primordial en todas las decisiones administrativas o judiciales que se adopten*.

En este sentido, los niños involucrados no sólo no debieron haber sido expulsados sino que debieron haber sido notificados del procedimiento, tenían derecho a ser llevados ante la justicia, ser oídos, haber recibido asistencia consular, haber contado con asistencia legal, entre otros. La decisión de expulsión tampoco respeto el "principio de no devolución", ni los criterios relativos a la razonabilidad de los plazos antes de la decisión adoptada.

Sumado a lo anterior, a propósito de estos hechos, las manifestaciones de la Directora Nacional de Migraciones, Myriam Coitinho dieron cuenta de la ausencia de una perspectiva de derechos por parte de algunos funcionarios públicos. Entre otras cuestiones la funcionaria manifestó que *"las recomendaciones internacionales son consejos no obligaciones (...) que en realidad refieren a trata de personas, presunta violencia y solicitud de refugio (...) las contemplaciones no pueden depender de un funcionario de turno y mucho menos a las apuradas por que el avión debía regresar".*

A partir de este caso quedo en evidencia el profundo desconocimiento de la naturaleza jurídica, por parte de la autoridad "competente" en materia migratoria, de la normativa

internacional vigente a la cual está obligado el estado uruguayo y de las responsabilidades en las que puede incurrir por su desconocimiento e incumplimiento.

Muros administrativos: el control de flujos migratorios no deseados mediante la imposición de visas

Uruguay exige visa para entrar al país a 80 orígenes nacionales, de los cuales tres son caribeños: Cuba, Haití y República Dominicana. Las razones del pedido de visa son múltiples y en gran medida discrecionales; pero esta exigencia, lejos de disuadir la llegada desde estos orígenes, en el caso latinoamericano favorece el enriquecimiento de las redes de tráfico que operan en el corredor Guyana-Brasil-Uruguay.

En los últimos años, como forma de sortear la restricción del ingreso al país, por carecer de una visa habilitante para ingresar, personas provenientes de República Dominicana y Cuba, principalmente, recurrieron a la vía de la solicitud de refugio como forma de acceso regular al territorio nacional. Las solicitudes de refugio de forma "masiva" pusieron en evidencia las limitaciones de las políticas en materia de movilidad humana en Uruguay, la falta de recursos y la certeza de que ser refugiado en Uruguay es una categoría jurídica que, si no se da en el marco de un plan o programa, no implica ningún tipo de garantía específica o trato diferencial.

En este sentido, un solicitante de refugio "común" en la práctica no es sujeto de protección internacional y, de hecho, mientras la Comisión de Refugiados (Core) evalúa su solicitud, no tiene garantizada la obtención de una cédula provisoria. Adicionalmente, es necesario aclarar que el otorgamiento del estatuto de refugiado es excepcional. Por ejemplo: del total de solicitudes presentadas en 2017, la Core concedió estatus de refugio tan sólo al 1 por ciento[3].

A lo largo del año distintas organizaciones y migrantes afectados por la acción y omisión estatal denunciaron que los pedidos de refugio presentados durante 2018 tenían fecha de entrevista para 2019 sin tener posibilidad durante ese tiempo de acceder a un documento de identidad ni de regularizar su situación migratoria. Como recién llegados, esta situación de indocumentación ha tenido como resultado procesos de discriminación en el acceso al empleo, en el acceso a una vivienda adecuada, en el acceso a la salud y a la seguridad social.

A partir de la sistematización de diversos casos pudo constatarse procesos de precarización y pauperización de determinados contingentes migrantes. En el caso de los cubanos se ha identificado incluso un aumento en el número de personas viviendo en situación de calle debido al encadenamiento de la exclusión: no tener cédula de identidad - no conseguir trabajo por la situación de indocumentación - no contar con ingresos debido a la situación de desempleo - gastar los ahorros para sostener los precios abusivos de pensiones no regu-

[3] Sobre este tema ya he expresado mi opinión en diversos medios. Veáse España, Valeria, "Estatus Indeterminado", Brecha, viernes 13 de julio de 2018.

ladas por el estado - vivir en situación de calle al no contar con ningún tipo de solución habitacional al no poder sostener ningún tipo de alquiler y no haber logrado ingresar al sistema de refugios del Ministerio de Desarrollo Social.

En octubre de 2018 un grupo de migrantes de origen cubano se congregó en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores manifestando la situación de indeterminación en la que se encuentran y las consecuencias de no poder contar con una cédula identidad.

Como respuesta ante esta situación el Ministerio elaboró un plan de contingencia para emitir constancias de solicitud de refugio, dicha respuesta no significa de ningún modo la regularización de las personas migrantes de origen cubano, su estatus migratorio sigue siendo indeterminado en la medida que no renuncien a su condición de solicitantes de refugio y soliciten una visa.

Por otra parte, el 28 de octubre el Poder Ejecutivo aprobó un decreto que amplía los tipos de visa consulares que habilitan el ingreso al país a aquellas personas que para entrar se les impone tramitar una visa en función a su origen nacional. A partir de estas nuevas categorías de visado surge la visa de trabajo, de estudio, de reunificación familiar y la visa humanitaria.

Sin duda esta decisión más que mejorar las posibilidades de regularización migratoria complejiza las disposiciones administrativas, el aumento de categorías migratorias sin un mejoramiento de la capacidad institucionalidad genera mayor burocracia, dificulta aún más la capacidad de respuesta y genera potenciales dificultades a aquellas personas que soliciten un tipo de visa que sea incompatible con otras actividades que se desee desarrollar en el país.

Esta medida pone en evidencia que la practica institucional en materia migratoria apuesta a la administración de los flujos no deseados y a la instrumentalización de las restricciones de determinados derechos como es el caso de la reunificación familiar. En el caso particular de la inmigración cubana, la indeterminación en la forma de gestionar estos nuevos flujos y las restricciones impuestas están fomentando la formación de mercados informales de "cartas de invitación", abuso por parte de funcionarios que exigen coimas para agilizar el trámite migratorio y un proceso de pauperización de las condiciones de vida e integración al país.

La implementación del plan de respuesta rápida para facilitar el acceso a la documentación provisoria de aquellas personas cuya situación migratoria se encuentra en un limbo jurídico debido a la exigencia de visa, es un primer paso; el segundo paso es la implementación del decreto 870 del Poder Ejecutivo aprobado en abril de 2018, que busca facilitar el acceso a la regularización migratoria de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad; este decreto constituye una posible ruta para la regularización migratoria de quienes por diversos motivos no han logrado obtener su cédula provisoria ni tramitar su residencia.

Más allá del derecho a migrar: la “deconstrucción” de lo extranjero

Los instrumentos internacionales reconocen el derecho a salir de un Estado del cual se es nacional pero no así el derecho a entrar a otro Estado del cual la persona no es nacional. Si no hay un derecho a desplazarse libremente a través de las ficciones jurídicas que constituyen las fronteras difícilmente pueda hablarse de un derecho a migrar.

Las reflexiones contemporáneas en materia de derechos humanos que buscan universalizar el reconocimiento y protección de los derechos del conjunto de los seres humanos deben problematizar el concepto de soberanía estatal cuando esta es invocada para el establecimiento de mecanismos que establecen categorías de seres humanos y niegan derechos.

Si posicionar al ser humano como sujeto de derechos–frente a su propio Estado–fue una lucha que acaparó la segunda parte del siglo XX, esgrimir derechos de las personas migrantes –frente al Estado del cual no son nacionales– es uno de los grandes desafíos del siglo XXI caracterizado por estrategias restrictivas, institucionalmente discriminatorias, y en algunos casos incluso criminalizadoras.[4]

Grandes contingentes humanos se desplazan por el mundo como forma de sobrevivencia. Intentan paliar las crisis ocasionadas por una injusticia estructural, lacerante, planetaria.

La movilidad humana es un fenómeno global de implicaciones locales por lo que resulta necesario pensar las políticas migratorias más allá de las relaciones internacionales y la seguridad nacional.

Uruguay discursivamente se ha distanciado de las lógicas que institucionalizan la xenofobia y la discriminación. Sin embargo, los dispositivos institucionales locales para hacer frente a las consecuencias humanas de la globalización aún son deficitarios, la improvisación en el caso a caso prevalece, en términos generales se ha mostrado que el país no está preparado - por el momento- para hacer frente a los flujos migratorios que ha estado recibiendo en los últimos años.

La peculiaridad de la nueva corriente migratoria no es necesariamente su magnitud, sino su origen latinoamericano y caribeño.

En Uruguay aún no se han priorizado los mecanismos institucionales necesarios para el acceso a derechos de personas migrantes y refugiadas. La institucionalidad migratoria está presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores dando cuenta el carácter extraterritorial que se le da al fenómeno de las migraciones desconociendo que los principios que

[4] Lila García, *Estándares migratorios en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Derecho a migrar en Argentina*, en Revista de Derechos Humanos, Año II, Número II, Buenos Aires, marzo 2013. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y Sistema Argentino de Información Jurídica –Infojus- (Publicado en la Base de Datos INFOJUS, Sistema Argentino de Información Jurídica, www.infojusj.gov.ar).

orientan las políticas migratorias están vinculadas a los dispositivos a través de los cuales se reconocen los derechos de las personas migrantes en el territorio de destino.

La accesibilidad para adquirir la documentación es un paso que garantiza en una primera etapa una migración segura y ordenada. Sin embargo es necesario identificar algunos blindajes normativos que no permiten una integración plena.

A continuación se esbozan algunos de los puntos que deberían ser parte de la agenda de protección de las personas en contextos de movilidad humana desde la perspectiva nacional:

Ciudadanía y Nacionalidad. Uruguay es el único país de América que no habilita la naturalización. Esta situación impacta en la integración y pleno reconocimiento de derechos. De acuerdo a lo señalado por Ermanno Vitale, sin importar el lugar que un individuo escoja para transitar o residir deben generarse las condiciones necesarias para que "nadie sea extranjero desde el punto de vista jurídico y político".

Limitaciones y exclusiones del derecho al trabajo. Existen disposiciones normativas que no habilitan la integración de personas migrantes a puestos públicos, incluida la docencia en educación primaria y secundaria.

Discriminación en el acceso a la salud y la seguridad social. De acuerdo a la resolución de la Gerencia General del BPS (RGG-227-999, Artículo 2) es posible que los empleadores inscriban con su pasaporte a las personas migrantes que no cuentan con documento de identidad, sin embargo esto tiene únicamente fines recaudatorios y no de reconocimiento y goce de derechos, un ejemplo de ello es que tanto trabajadores como empleadores realizan los aportes a FONASA sin que él o la trabajadora puedan usufructuar tales derechos en la medida que no cuenten con cédula de identidad.

Discriminación en materia de derechos sexuales y reproductivos. Las mujeres migrantes que deseen interrumpir un embarazo no deseado y no cumplan un año de residencia están condenadas a realizar el procedimiento en la clandestinidad o a sostener maternidades no deseadas, debido a la restricción establecida en el artículo 13 de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo.

Discriminación en el derecho al cuidado. El acceso al derecho al cuidado está limitado para las personas migrantes recientes. De acuerdo al Decreto Nº 428/016 de la Ley del Sistema Nacional de Cuidados (Nº 19.353) la población usuaria del sistema debe reunir las siguientes condiciones: "en situación de dependencia leve o moderada, de 14 años o más, que sea ciudadana natural, legal o con residencia de 10 años o más en el país y que resida en su domicilio particular dentro del territorio nacional".

Intersección con problemáticas estructurales que afectan transversalmente a la población. La migración permite visibilizar algunos problemas estructurales que trascienden el fenómeno migratorio en sí: inaccesibilidad del derecho a la vivienda, abuso y falta de

regularización del mercado inmobiliario y de pensiones, insuficiencia de los servicios de atención de la primera infancia.

Vulneración del derecho al trabajo. La complejidad del reconocimiento de saberes y reválida de estudios constituye una vulneración al derecho al trabajo y un daño concreto en el proyecto de vida de las personas migrantes. ¿Cómo lograr que las burocracias y negligencias estatales no determinen los proyectos migratorios y profesionales? La pregunta no es ¿por qué Uruguay? sino ¿por qué los migrantes tarde o temprano se van?.

La actual coyuntura política en la región es adversa; actualmente existe un freno a la agenda que buscaba expandir el concepto de "ciudadanía" considerando como base y motivo de la integración regional el fortalecimiento de una identidad común al tiempo que existe una fuerte consolidación de un discurso nacionalista y xenófobo. En los países vecinos, se ha ido desmantelado la institucionalidad y normativa que buscaba proteger a los grupos históricamente desaventajados al tiempo que se da la espalda a los compromisos internacionales y regionales asumidos. Esta encrucijada es a su vez una oportunidad para que Uruguay defina claramente su posicionamiento sobre los desafíos que plantea el abordaje de la movilidad humana en el presente siglo y las acciones que está dispuesto a impulsar para hacerle frente.

Trata de personas: realidad negada

Cristina Prego Tramuja[1]

Mientras en el mundo exista una personas esclavizada,
todas y todos seremos esclavos.

La trata de personas no le ocurre a otras o a otros, transcurre silenciosamente en un nosotras y nosotros. Nadie quiere ser parte de este crimen, pero ya es necesario admitir que el problema se produce en nuestra comunidad por lo tanto somos parte de este problema. Ser parte no implica una acción directa en la situación, ser parte puede ser negar, minimizar, naturalizar, mirar para un costado, dejar que transcurra sin indignarse.

Hablar sobre el tema, visibilizarlo, considerar que es algo que nos atañe, que es algo en lo que tenemos que intervenir es un avance hacia la construcción de la respuesta, que sin duda es colectiva pero responsabiliza principalmente al Estado como garante en la protección de derechos.

Trata y migración no son lo mismo, pero pueden tocarse y en ese momento el sufrimiento de la persona que migra es aterrador, el miedo se apodera de sus vidas y se expresa de las formas más diversas.

La trata de personas constituye una grave vulneración de los Derechos Humanos, el abordaje público desde esta perspectiva implica construir política pública que lo aborde en una clara relación con la agenda de derechos de las personas migrantes.

Ningún país es inmune a la trata de personas, este es un problema global que se expresa con distintas características dependiendo del país, del contexto social, histórico y político.

La práctica de esclavizar a las personas, de someterlas a diversas forma de violencia con el fin de conseguir un rédito se dio en todos los momentos históricos. Las personas fueron utilizadas para mantener ejércitos, para sostener guerras, para construir pirámides, para construir carreteras, vías férreas, estadios de futbol, para la servidumbre doméstica y la servidumbre sexual, para la explotación en zonas agrícolas, en industrias diversas, para el matrimonio forzado especialmente a niñas y mujeres; un sin fin de expresiones que fueron teniendo diversos nombres pero todas utilizaban a unas personas como "objetos" para el beneficio de otras que, en ese momento y de acuerdo a determinadas circunstancia ostentaban mayor poder. En todo momento histórico esta práctica, independientemente de cómo

---

[1] Lic. en Sociología. Asistente Social Universitaria. Directora ONG El Paso.

fuera llamada, busco extremar las ganancias y en la actualidad constituye uno de los tres negocios ilícitos más rentables junto al trafico de drogas y de armas.

Recién en el siglo XX la Trata de personas ha sido reconocida con esta nominación y recién en las últimas décadas identificada como un problema que existe en nuestra región de América del Sur.

Nuestro país ha tenido escasos avances en la investigación sobre este delito pero ha logrado enunciar en algunas investigaciones la trata de mujeres, niñas niños y adolescentes con fines sexuales, aunque en términos de prevalencia no hemos logrado construir datos.

El informe mundial 2016 de la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito establece que casi un tercio del total de las víctimas de trata a nivel mundial son niñas y niños, además de que el 70% del total son mujeres y niñas. Así mismo la trata con fines sexuales y para trabajo forzado continúan siendo las modalidades de mayor prevalencia en el mundo.

La trata de personas es un concepto acordado en el marco de Naciones Unidas en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo) que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000). Nuestra Ley Nro. 19.643, Prevención y combate a la Trata de Personas recientemente aprobada, retoma los elementos centrales y define la trata como "*La captación reclutamiento, el transporte, el traslado, la acogida, la recepción o el hospedaje de personas, dentro del territorio nacional o a través de fronteras aunque mediare el consentimiento de las mismas, con fines de explotación*"[2].

Para entender la trata no podemos despegarla de procesos estructurales asociados a la producción de la desigualdad; la desigualdad de género, económica, generacional, territorial, étnico racial y otros ejes que producen colectivos con diferente acceso a las estructuras de poder social y político. Esta desigualdad produce colectivos con escasas posibilidades de sostener económicamente sus vidas, de participar en condiciones de igualdad, de ser considerados iguales en derechos, colectivos sometidos a la violencia de formas sistemática e histórica, como las mujeres, las niñas, niños y adolescentes y en este contexto se transforman en objetivos de redes de tratantes.

No podemos entenderla sin considerar factores económicos, sociales, culturales y políticos que favorecen la impunidad, producen la "demanda", garantizan la ganancia, habilitan la escasa respuesta gubernamental, instalan la corrupción como práctica habilitada y promueven la tolerancia social.

La trata es un proceso, no la podemos ver como un acto único, aislado, desconectado, sino como un delito complejo, tanto que, para su definición como tal se deberá indagar en distintos momentos y muchas veces en distintos países.

2 Ley Nº 19.643. Artículo 4. Prevención y combate a la trata de personas. Promulgada el 20 de julio de 2018.

Este proceso tendrá fases que iniciarán en acciones de captación, traslado, transporte, acogida y recepción de las personas tratadas, se utilizarán diversos medios engañosos o imperativos para generar y sostener el sometimiento buscando siempre el fin de la explotación. Esta explotación se dará en distintos ámbitos como por ejemplo la prostitución, el trabajo forzado, la servidumbre, la mendicidad, la extracción de órganos o tejidos, el matrimonio forzado entre otras, pudiéndose darse de forma única o concomitante una con otras.

Este proceso de traslado puede implicar el pasajes de una frontera nacional, lo que configuraría trata internacional o puede darse un traslado al interior de un país, sin necesidad de pasar fronteras nacionales, esta es llamada trata interna. Ambas modalidades están referidas y establecidas como delito en nuestra legislación.

El traslado busca el aislamiento, cambiar el contexto implica limitar las redes sociales, reducir las referencias institucionales, desconocer el idioma, las costumbres, las leyes del país de destino. Muchas personas tratadas son raptadas y por la fuerza llevada a otros contextos pero una gran mayoría aceptan ofrecimientos laborales bajo la promesa de mejorar su vida y la de su familia, buscando mejores oportunidades o intentando sobrevivir y de esto se aprovecha el tratante. Esta acción de "aceptar" coloca a la víctima en un lugar de inmovilidad. La comunidad la culpabiliza por esa acción, el tratante la manipula, le miente, le amenaza para garantizar obediencia y ella misma se autoresponsabiliza por esa "decisión que tomo". Todas las personas tenemos el derecho a buscar nuestro bienestar y el de nuestras familias, ninguna persona tiene derecho a aprovecharse de esta necesidad y transformar una persona en una mercancía. En un proceso de trata el consentimiento nunca será valido, no es posible en términos de derechos humanos aceptar la propia explotación.

Es necesario diferenciar entre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, este último ha sido definido por el Protocolo de Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la misma convención planteada anteriormente. Ahí se define como "... *la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, beneficio financiero u otro beneficio de orden material*". Esta definición nos permite delimitar el concepto y establecer las diferencias entre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. El fin principal de tráfico ilícito de migrantes no es la explotación sino la ganancia obtenida por el traslado; en este sentido la trata de personas constituye una violación de derechos humanos, contra la persona y el tráfico ilícito de migrantes un delito de orden administrativo, contra el Estado.

Si la movilidad humana fuera garantizada como un derecho no sería necesario limitarla, las personas migrantes no tendrían que someterse a los traficantes. La migración es un fenómeno diverso, complejo y responde a múltiples razones, y es posible que muchas veces se realice de forma irregular, o sea sin cumplir los requerimientos administrativos del Estado. Las personas que desean migrar y no logran los requerimiento necesario buscan alternativas diversas una de ellas puede ser buscar la intermediación de redes de traficantes.

El contacto inicial con estas redes que facilitan el traslado y el ingreso, supone un "contrato" que termina cuando la persona ingresa al país de destino. A menudo este proceso de tránsito está plagado de abusos y las condiciones pactadas inicialmente cambian en el transcurso del viaje de forma unilateral y es muy habitual que este traslado no incluya protección ante los múltiples riesgos que puedan ocurrir.

En este traslado, que puede durar pocos días o largos meses, y pasar distintas fronteras nacionales, se pueden dar múltiples situaciones de violencia, atropellos, sobornos, amenazas que van configurando un traslado inseguro, donde incluso pueden ocurrir situaciones de explotación en el mismo proceso. Muchas de estas redes se convierten en grandes listados de personas potencialmente utilizadas en el país de destino con el fin de explotarlas en diversos ámbitos, pero también pueden establecer directamente conexiones con otras redes dedicadas a la trata de personas y otras formas de crimen organizado. Las rutas, carreteras, vías de ferrocarril, rutas fluviales son usadas indistintamente por las personas que se trasladan, por los negocios legales como por las redes criminales y ahí confluyen personas, prácticas, negocios, lícito e ilícitos, y la vida transcurre en una naturalización y convivencia que asusta.

Hoy más de 160 países han criminalizado la trata de personas según los lineamientos del Protocolo de Palermo, esto representa más del 85% de los países, lo que implica una mejoría sustancia en los últimos años, ya que al 2003 solo lo habían hecho el 18%. Sin embargo esto no se ha reflejado en las sentencias condenatorias ni en las acciones de protección a las víctimas que esta normativa promueve.

Las víctimas de trata son personas violentadas en sus derechos, pierden su libertad, se ve afectada su dignidad y su identidad entre muchas otra violaciones. Son sometidas a condiciones de vida extremas, por la falta de alimentación, por la condiciones habitacionales, por el sometimiento sexual, por las condiciones sanitarias y se ven impedidas de transformar esa situación, por amenazas, por engaños, por deudas contraídas, por chantaje afectivo, por cualquier forma de violencia invisible o visible que las someta.

Ante esta problemática tan grave y que definimos como una forma contemporánea de esclavitud los Estados han implementado medidas como limitar la libertad de circulación imponiendo la obtención de visa, lo que no solo no logra limitar el derecho y el deseo de movilidad sino que esta causando un enorme daño al migrante. Este control solo aumenta la rentabilidad del tratante o traficante ya que el costo y la obtención de la visa se transforma en una deuda que deberá ser pagada con creces.

Los controles fronterizos son otra ilusión, el mundo es tan ancho como la personas lo imaginan y cada vez más las fronteras se transforman en espacios fronterizos y los gobiernos deberán reconocerlo como un espacio trasnacional-social, donde las personas transitan, comparten trabajos, familia, cultura en ambos territorios nacionales y esto reconfigura una zona con otra forma de ser y estar donde el Estado Nacional no esta dando la respuesta adecuada. Las "fronteras" son cada vez menos líneas divisorias con controles migratorios y

las respuestas no se deben concentrar allí, el traficante no los habita y la persona tratada es muy difícil de identificar.

Es imperioso instalar una respuesta integral que reconozca todos los actores y todas las acciones, debemos proteger a las víctimas pero también abordar las condiciones de producción y reproducción del problema y combatir el delito.

La intervención requiere de un conjunto de accione orientas a proteger a las víctimas y a sus familiares tanto en términos de residencia temporal, alojamiento protegido, información y asesoramiento, trabajo, asistencia médica y psicológica, educación, inclusión cultural, reparación e indemnización y seguridad.

El Estado Uruguayo reconoce en el artículo 1 de la Ley de Migración, a esta como un derecho: "*El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición*" [3]. Garantizar la migración segura es responsabilidad intransferible del estado y si no pone la lupa en las situaciones de migración en contextos de desigualdad, la trata de personas seguirá siendo un problemas con el que las personas tendrán que lidiar en soledad y sin recursos.

Combatir la trata es transformar profundamente los elementos que la producen, es combatir la desigualdad en todas sus manifestaciones, es combatir la pobreza, es promover la igualdad de las personas, es promover a las niñas, niños y adolescentes como ciudadanas y ciudadanos activos, es garantizar la vivienda, la salud, el trabajo y la educación, es abrir la comunidad y albergar otra cultura enriqueciendo la propia.

Prevenir la trata es combatir la impunidad, es desarrollar acciones intencionadas contra la cultura de la impunidad, contra la cultura que deja pasar, contra la cultura que no revisa, que promueve el silenciamiento como estrategia de amortiguación. Esta cultura, tan abonada en estos últimos años y que permea toda práctica social, se reproduce cada día que una mujer es responsabilizada por su propia explotación, cada vez que una niña, un niño o un adolescente no es considerado en un proceso judicial que resolverá sobre su vida, cada vez que un adolescente sea asesinado y no sepamos quien lo hizo, cada vez que una trabajadora doméstica trabaje 15 horas por día, 7 días a la semana, coma arroz y fideos y no pueda salir del lugar de donde trabaja, cada vez que una trabajadora sexual denuncie violación y se le conteste "vos lo buscaste", cada vez que una trabajador rural, de la construcción o de la pesca, sea violentado, retenido, denigrado y todo se resuelva con algo de dinero en juicio laboral.

[3] Ley Nº 18.250. Artículo 1. Migración.

Mientras las desapariciones forzadas, las de ayer y las de hoy sigan impunes, la cultura de la impunidad permanecerá.

Las acciones de los estados a la interna de su país y en relación a la cooperación judicial, policial y económica con otros estados son imprescindibles y a cada persona se le deberán garantizar sus derechos sin considerar donde haya nacido sino donde decide vivir.

La ciudadanía universal, es aún una utopía, pero solo podemos ir hacia ahí, en un contexto mundial donde la discriminación, el machismo, la homofobia, la transfobia, la xenofobia, el racismo, el adultocentrismo y otras tantas expresiones de abuso de poder están instaladas solo resta seguir luchando para transformarlas.

Necesitamos instituciones solidas accionando intencionadamente e invirtiendo hasta lograr la transformación necesaria y una comunidad proactiva proponiendo y exigiendo, reconociendo el valor del intercambio con otras culturas y el enriquecimiento mutuo que este produce.

La organización de la que soy parte se encontró con este problema, no lo buscamos, apareció e irrumpió con extremada fuerza. Se mostró a través de personas que sufren violencia, especialmente violencia sexual, mujeres uruguayas que retornaban a su país desde Europa donde habían sido esclavizadas y necesitan recomponer su vida, hoy ya son muchas más y no solo uruguayas, seguimos intentando una respuesta en convenio con el Instituto Nacional de las Mujeres.

La niñez y la adolescencia sigue desde atrás, como casi siempre; con altísimo registro de trata interna de adolescentes mujeres con fines sexuales, con una enorme naturalización y permisividad social, con escasos recursos estatales destinados y sin un sistema de protección real, intersectorial que les garantice sus derechos y les escuche como ciudadanos de primera clase, y así van, nuestro presente y potencia, nuestra realidad y sueño.

Las organizaciones de la sociedad civil, debemos construir nuevas narrativas. Sin dejar de acompañar los procesos que transitan las personas para salir de esta situación, necesitamos construir nuevas preguntas sobre ¿cómo se produce y reproduce esta práctica social?, ¿qué otros actores están involucrados?, ¿cómo y porqué son parte de ese proceso?, ¿qué siente o piensa una persona que considera adecuado explotar a otra?, ¿cuánto dinero circula en este negocio?, ¿cuál es el rol político de nuestra organizaciones al cuestionar un problema que interpela las bases estructurantes del sistema de dominación en el que vivimos?

En fin, tenemos que seguir preguntándonos pero principalmente tenemos que participar, actuar, incidir, tensionar; tenemos que hacer lo que tenemos que hacer.



Foto: Juan Hoppe

Las revueltas feministas

Mag. Andrea Tuana

"El feminismo es para todo el mundo, porque tiene un potencial transformador, no solo para la vida de las mujeres, sino para todas las personas".

(*Bel Hooks*)

El movimiento feminista es un movimiento emancipador y radical porque busca transformar las relaciones de poder. Cuando el poder es opresivo, no es posible pensar en cambios evolutivos, las transformaciones devienen de intensas luchas, denuncias, resistencias y estrategias que se van estableciendo en función de los avances y retrocesos en la conquista de los derechos. Derechos humanos, que durante muchos años - a diferencia de los varones - las mujeres no gozamos.

Este avance ha sido posible por la presencia constante y continua a lo largo de la historia, de movimientos feministas, que han luchado incesantemente para conquistarlos.

En la época de la ilustración las mujeres radicalizaban sus denuncias exigiendo igualdad de derechos, disputando territorios de poder que les eran ajenos. Esta etapa se nominó feminismo ilustrado o primera ola del feminismo. En Francia en 1791, Olympe de Gouges elaboraba la "*Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana*", donde entra varias ideas, plasmaba, que la mujer nace igual al hombre en derechos y que si ésta puede subir al cadalso, debe tener igual derecho de subir a la tribuna. Esta lucha le valió la guillotina, acusada de traición a la revolución y de mujer no natural.

En Gran Bretaña, Mary Wollstonecraft, sostenía que, si los derechos naturales son concedidos por Dios, que un segmento de la sociedad se los niegue a otro constituye un pecado. En su obra, "*Vindicación de los derechos de la mujer"* (1792), *plantea que* la construcción de una sociedad moderna debe basarse en una educación de varones y mujeres capaces de lograr autonomía y libertad. Ella sostenía la imposibilidad de construir un nuevo régimen político sobre la base de la subordinación, la arbitrariedad y el sometimiento de las mujeres.

En el siglo XVIII tuvieron una presencia e influencia fundamental, feministas socialistas y comunistas como es el caso de Rosa Luxemburgo y Clara Zetkin. Ambas tuvieron una gran influencia en el desarrollo de cuerpos teóricos que dialogaban con varones pensadores de la época, intentando incorporar las demandas y reivindicaciones feministas en las luchas socialistas. Para Rosa Luxemburgo el feminismo y la izquierda debían articularse, en una de sus frases más celebres ella plantea:

> *"Quien es feminista y no es de izquierdas, carece de estrategia, quien es de izquierdas y no es feminista, carece de profundidad*[1]"

En el siglo XIX, el centro de las luchas feministas, fue el sufragio de las mujeres.

Los movimientos reformistas tuvieron una gran expansión a nivel internacional, principalmente en Europa y EEUU. En Europa fue llevado adelante por las feministas socialistas y en EEUU por las feministas liberales. Las principales reivindicaciones de estos movimientos eran: las legales (voto, propiedad, leyes laborales) y la educación (acceso a la educación), a fines del siglo XIX algunas pocas mujeres habían logrado acceder a la educación superior pero solo se les permitía ejercer sus profesiones en el campo de la investigación. Este fue un feminismo de movilizaciones y protestas siendo identificado como una segunda ola del movimiento feminista.

Entre la primera guerra mundial y la finalización de la segunda, la mayoría de los países otorgan el derecho al voto a las mujeres. En este período se destaca el aporte central a la teoría y práctica feminista de Simone de Beauvoire con su obra "*El segundo sexo",* donde la autora deja al descubierto las estrategias patriarcales de disciplinamiento de las mujeres:

[1] Rosa Luxemburgo, 1912.

> "El hecho es que los hombres encuentran en su compañera más complicidad que la que habitualmente encuentra el opresor en el oprimido; y, con mala fe, consideran que ello les da autoridad para declarar que la mujer ha querido el destino que le han impuesto. Ya hemos visto que, en verdad, toda su educación conspira para cerrarle los caminos de la revuelta y la aventura; la sociedad entera -empezando por sus respetados padres- le miente al exaltar el excelso valor del amor, de la devoción y la abnegación, y al ocultarle que ni el amante, ni el marido, ni los hijos estarán dispuestos a soportar su embarazosa carga".[2]

En otro de los pasajes de su obra, la autora expresa su idea central sobre la crítica al orden natural de las cosas, en ella expresa:

> "Es preciso volver a repetir una vez más que, en la colectividad humana, nada es natural, y que, entre otras cosas, la mujer es un producto elaborado por la civilización: la intervención de otro en su destino es original; si esa acción estuviese dirigida de otro modo, desembocaría en un resultado completamente diferente. La mujer no es definida ni por sus hormonas ni por misteriosos instintos, sino por el modo en que, a través de conciencias extrañas, recupera su cuerpo y sus relaciones con el mundo; el abismo que separa al adolescente de la adolescente ha sido abierto de manera concertada desde los primeros tiempos de su infancia; más tarde no se podrá impedir que la mujer no sea lo que ha sido hecha, y siempre arrastrará ese pasado en pos de sí; si se mide bien el peso de todo ello, se comprende claramente que su destino no está fijado en la eternidad".[3]

En los años 60 se consolida un feminismo radical, de grandes movilizaciones, de encuentros entre mujeres, de luchas en las calles, donde se profundiza y radicaliza la lucha feminista, abriendo visibilidad sobre temas que se consideraban privados, donde los derechos humanos no llegaban. Es la época donde se inicia la tercera ola del feminismo, donde se establece la consigna "lo personal es político" y se da visibilidad a las distintas formas de violencias que las mujeres sufrían especialmente en el ámbito doméstico, en las relaciones afectivas, en las relaciones familiares. Se denuncian los abusos sexuales dentro de la familia, se exige el derecho al aborto, el control sobe la capacidad reproductiva, se cuestiona la división sexual del trabajo y las desigualdades en el campo laboral y político.

Esta etapa del movimiento feminista también se caracteriza por cuestionamientos intrafeminismos. Cuando el feminismo no lograba dar cuenta de las realidades de las mujeres pobres, de las mujeres negras, de las mujeres lesbianas, de las mujeres trans, de las mujeres indígenas, se generaron debates, producciones, e intercambios que permitieron hacer visible estas diferencias y se comienza a hablar de descentramientos feministas, de múltiples feminismos, diversos y plurales. La autora Bel Hooks, refiere a los procesos generados en la incorporación y articulación de distintas formas de opresión en la lucha feminista, expresando:

[2] Simone de Beauvoire: *El segundo sexo*. Buenos Aires, Sudamericana, 1999.
[3] Ídem.

> “Los debates sobre las diferencias de clase surgieron muy pronto en el feminismo contemporáneo, antes que los debates sobre la raza. Diana Press publicó unas notas revolucionarias sobre las divisiones de clase entre las mujeres a mediados de los setenta en la recopilación de artículos Class and Feminism. Estos debates no trivializaban la insistencia feminista en que «la sororidad es poderosa», sino que simplemente hacían hincapié en que solo podríamos llegar a ser hermanas en la lucha si nos enfrentábamos a las formas en las que las mujeres –mediante la clase, la raza o la orientación sexual– dominaban y explotaban a otras mujeres y creábamos una plataforma política que abordara estas diferencias.”[4]

Por su parte Audery Lorde, feminista y activista, enunciaba que el feminismo no consideraba diferencias en la categoría de mujer y tendía a generalizar la experiencia femenina. Critica un feminismo blanco que colocaba el género como centro de sus luchas, lo que reproducía el racismo dentro del feminismo.

Adrienn Rich, feminista lesbiana, en sus análisis sobre la heterosexualidad obligatoria, hacía referencia al lesbianismo como una forma de resistencia al patriarcado.

> “La existencia lesbiana incluye tanto la ruptura de un tabú como el rechazo de un modo de vida impuesto. Es, también, un ataque directo o indirecto contra el derecho masculino de acceso a las mujeres”.[5]

Virginia Vargas, visualiza los feminismos de la segunda ola como el fenómeno subversivo más significativo del siglo XX y destaca el rol clave que los feminismos latinoamericanos han tenido en la región. Destaca asimismo la importancia de los encuentros Feministas Latinoamericanos y caribeños que se realizaron desde 1981 cada dos o tres años. Sobre estos encuentros la autora plantea:

> “...fueron espacios de confluencia que tuvieron una importancia crucial en la producción de nuevos saberes y la alimentación del nuevo paradigma, al conectar experiencias y estrategias, volverlas colectivas y expresar los avances, tensiones, conflictos, ideas, conocimientos, que traían las diferentes búsquedas feministas a lo largo de la región. Así, el feminismo como organización y como propuesta teórico-política se expandió en lo nacional, desarrollándose al mismo tiempo una articulación regional que potenció estrategias y discursos y acentuó el histórico carácter internacionalista de los feminismos de la primera oleada”.[6]

En los años 90 una nueva generación surgida de los movimientos identitarios comenzó a redefinir la lucha y los límites del sujeto político “feminista” y “homosexual”. En el plano teórico, esta ruptura tomó inicialmente la forma de un retorno crítico sobre el femi-

[4] Hooks, Bell (2017) El feminismo es para todo el mundo. Traficantes de sueños. Colección Mapas.

[5] Rich, Adrienne (1996). La heterosexualidad obligatoria y la existencia lesbiana DUODA Revista d’Estudis Feministes núm. 1 1-1996.

[6] Vargas, Virginia (2010). Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio. Una lectura político-personal. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

nismo, realizado por las lesbianas y las post-feministas americanas, apoyándose en las ideas de propuestas de autores como Foucault, Derrida y Deleuze.

Las críticas a un feminismo único que obviaba las diversidades femeninas y las diferentes culturas y reivindicaciones dan paso a la noción de feminismos en plural y adquiere varias dimensiones étnicas, sexuales, de creencias, políticas, superadora del esencialismo de la etapa anterior.

Estos feminismos de la posmodernidad iniciaron la crítica radical del sujeto unitario del feminismo, colonial, blanco, emanado de la clase media-alta y desexualizado.

Esta atomización del feminismo fue criticada por otras autoras al generar obstáculos para lograr una estrategia común en la lucha por la emancipación de la mujer.

En este sentido Ochy Curiel realiza las siguientes reflexiones: "*los estudios culturales y los estudios poscoloniales, con sus diferencias y matices, han abierto la posibilidad de que voces silenciadas empiecen a convertirse en referentes y en propuestas de pensamientos cuestionando el sesgo elitista de la producción académica y literaria, no dejo de preguntarme ¿qué tanto los llamados estudios subalternos, poscoloniales o culturales realmente descentralizan "el" sujeto como pretenden?*[7]"

Entre las corrientes que forman el nuevo entramado de los feminismos destaca el feminismo lesbiano y la *teoría queer*, el poscolonialismo, el ecofeminismo y el ciberfeminismo. En ellas hay elementos en común, como el cuestionamiento de las estructuras de poder y particularidades relacionadas con el sexo, la antiglobalización, el medioambiente o la defensa de los grupos minoritarios.

El poscolonialismo, pensamiento que da base a la ruptura epistemológica universal y esencial, parte del concepto de colonialidad definido por Aníbal Quijano como *"un patrón mundial de dominación dentro del modelo capitalista, fundado en una clasificación racial y étnica de la población del planeta que opera en distintos ámbitos*[8]*"*. Según el autor, "la colonialidad es una estructura de dominación y explotación que se inicia con el colonialismo, pero que se extiende hasta hoy día como su secuela".

Otros autores como Stolcke, afirman que la diferencia cultural ha dado lugar a la producción de un neoracismo: *"un racismo sin razas que mantiene a la otra y al otro fuera de todo paradigma válido. Si lo subalterno se traduce en un discurso de multiculturalidad, entonces sigue manteniendo relaciones de poder colonialistas. El otro, la otra, se naturaliza, se homogeniza en función de un modelo modernizador para dar continuidad al control no solo de territorios, sino también de saberes, cuerpos, producciones, imaginarios y todo ello se basa en*

[7] Curiel, Ochy (2007): "Crítica poscolonial desde las prácticas políticas del feminismo antirracista", Revista Nómadas, No. 26. abril 2007 Universidad Central – Colombia.

[8] Quijano, Aníbal, (2007), "Colonialidad del poder y clasificación social", en: Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel (eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Bogotá, Universidad Central - IESCO / Universidad Javeriana – Instituto Pensar / Siglo del Hombre.

una visión patriarcal en donde los saberes de las mujeres son relegados a meros testimonios, no aptos para la producción académica. Descolonizar supone identificar las relaciones de subordinación que se ejercen sobre aquellos considerados los otros, diferentes. Las corrientes del feminismo negro, chicano, afro indígena logran establecer una mirada compleja del entramado de las relaciones de poder en las sociedades poscoloniales, articulando diversos ejes de subordinación como lo son la raza, la clase, el sexo. Estas miradas disienten y desenmascaran la colonialidad del poder y del saber."[9]

En este período, los feminismos también fueron desarrollando distintas estrategias, como la transversalizacion de la perspectiva de género en las políticas públicas, la institucionalización de los temas de género, la creación de mecanismos de adelanto de la mujer, la profesionalización de los temas de género, la proliferación de organizaciones no gubernamentales, los espacios de diálogo e interacción Estado - sociedad civil, entre otros. Estas diversas formas de habitar la lucha feminista han generado avances muy importantes, así como tensiones y desafíos para el movimiento.

Ingresando en el siglo XXI, algunas autoras hablan de una cuarta ola del movimiento feminista, que vuelve a ser un movimiento popular, de crítica radical de los distintos sistemas de opresión (género, clase, raza, orientación sexual, identidad de género, entre otros). Un movimiento global, de masas que sale a las calles, al grito de NI UNA MENOS, que sale a las calles a rebelarse contra las sentencias judiciales misóginas, como la sentencia española en el caso de La Manada, que se organiza bajo la consigna de un Paro Internacional de Mujeres y logra una adhesión muy alta en distintos países del mundo, un feminismo global, que se hace eco de las denuncias de acoso sexual en la industria cinematográfica en EEUU. Estos feminsimos redoblan la apuesta y reclaman por el derecho al aborto, la paridad en el acceso a la toma de decisiones y lugares de poder, la preservación del planeta, el acceso a la tierra, la protección de los recursos naturales y la crítica al modelo neoliberal que impacta de forma más aguda en la vida de las mujeres.

En esta etapa del feminismo, cobra una fuerte centralidad la denuncia y visbilizacion de las diversas formas de violencia que sufren las mujeres, en especial la violencia sexual, el abuso sexual intrafamiliar, el acoso sexual laboral y callejero, la trata y la explotación sexual. Asimismo, se busca hacer visible que la violencia es expresión de las relaciones de dominación y opresión históricas a las que estamos sometidas las mujeres, siendo también un instrumento para mantener las relaciones de desigualdad.

La instalación en el debate y en la agenda política del problema de la violencia hacia las mujeres logra generar avances legislativos muy importantes en la región, avances en el diseño e implementación de políticas públicas para la eliminación de la violencia hacia las mujeres, en la generación de sistemas de respuestas para la mujeres, en la eliminación de

9 Stolcke, Verena, 1992, ¿Es el sexo para al género como la raza para la etnicidad?, en: *Mientras Tanto, Cuadernos Inacabados*, Madrid, Horas y Horas.

ciertas barreras para el acceso a la justicia y avances en las expresiones populares, en las calles, en marchas y concentraciones exigiendo justicia y protección para las mujeres.

En la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Foro de Organizaciones Feministas "Magaly Pineda", elabora una declaración política en la que realiza un análisis acerca de la situación de las mujeres en Latinoamérica y el Caribe, donde advierte sobre los contextos de retrocesos democráticos en la región. A continuación, un extracto de esa declaración donde queda de manifiesto la postura crítica y radical del movimiento feminista latinoamericano.

Nosotras, mujeres feministas de América Latina y El Caribe, de diversos pueblos indígenas, afrodescendientes, del campo y la ciudad, mujeres lesbianas, bisexuales y trans, mujeres con discapacidad, trabajadoras sexuales y de diversos ámbitos y edades, reunidas en Montevideo en el Foro de Organizaciones Feministas,

Decimos:

En América Latina tenemos 40 años celebrando Conferencias de la mujer y hemos logrado avances significativos en la construcción de nuestra ciudadanía, pero reconocemos que en este momento los retos que enfrentamos se agudizan ante un contexto de desigualdad y crueldad.

Nuestra región enfrenta retrocesos democráticos por golpes destituyentes de la voluntad ciudadana y por la asunción de gobiernos que profundizan y expanden modelos económicos extractivistas, causando pobreza, destruyendo posibilidades de soberanía alimentaria y generando mayor exclusión de las mujeres.

La arremetida fundamentalista intentando expandir la supuesta existencia de la "ideología de género" busca frenar las luchas feministas por la igualdad. La perspectiva de género es una categoría científica analítica y política, tal como se ha reafirmado en las conferencias de la mujer precedentes, y es la herramienta conceptual indispensable para garantizar la igualdad y acabar con el patriarcado en nuestras sociedades.

En América Latina y el Caribe, la mayoría vivimos en las ciudades. En Quito se acaba de aprobar la nueva agenda urbana global y nosotras participamos con una evidencia clara: las mujeres debemos ser- pero aún no somos- parte central de las decisiones en las ciudades.

Para el feminismo latinoamericano, la paridad enriquece a la democracia representativa y es fundamental para avanzar hacia la igualdad. Ésta sitúa al sistema democrático en el centro de las transformaciones, en el cual la igualdad sustantiva y la no discriminación a ningún ser humano, constituyen las bases para que nadie quede atrás.

En nuestra región la discapacidad continua invisibilizada. Las mujeres con discapacidad no accedemos a servicios de salud, educación, rehabilitación y empleo en igualdad de condiciones, ni cuentan con servicios básicos de rehabilitación funcional.

Aquí las mujeres defensoras de derechos humanos somos objeto de ataques y amenazas por la labor que realizamos, intentando frenar nuestro trabajo y amedrentarnos.

Persisten alarmantes brechas de desigualdad entre las mujeres indígenas y afro descendientes con el resto de las mujeres de la región por ello es indispensable priorizar fondos, planes y programas interseccionales dirigidos al empoderamiento económico y político de las mujeres, jóvenes y niñas indígenas y afrodescendientes promoviendo el fortalecimiento de economías sostenibles propias y autogestivas garantizando un modelo de desarrollo basado en el cumplimiento de la agenda 2030.

En nuestra región vivimos en una cultura vergonzosamente permisiva con las distintas formas de violencias contra las mujeres. Violencia naturalizada y arraigada, pero, sobre todo, solapada e invisible. Somos testigas preocupadas del aumento de los feminicidios/femicidios y de los crímenes de odio; somos las principales víctimas de la violencia institucional, del acoso callejero, de la estigmatización y agresiones por parte de los medios de comunicación y de discriminación y segregación en nuestros trabajos.[10]

El avance de los grupos anti derechos

Múltiples han sido los avances que se han generado a lo largo de la historia, gracias a la lucha persistente y tenaz de los movimientos feministas. Derechos conquistados, que hoy nos parecen básicos, pero que a lo largo de la historia no lo fueron para nuestras antecesoras y cada derecho conquistado fue producto de años de intenso batallar de los movimientos feministas. Derechos tan básicos como el derecho a votar, a estudiar, a percibir igual remuneración que un varón por la misma tarea, derecho a decidir si queremos tener hijos o no, derecho a abortar, a vivir nuestra sexualidad según nuestros criterios, intereses y deseos, el derecho a vivir una vida libre de violencia en nuestras casas, en la calle, en el trabajo y en cualquier ámbito. El derecho a tener bienes, a administrar nuestros bienes, a ejercer una profesión, el derecho a decidir sobre asuntos que nos conciernen, entre tantos derechos que hemos ido ganando.

El movimiento feminista, no es un movimiento estanco, es un movimiento dinámico, inclusivo, analítico y reflexivo, cuestionador y subversivo. Es múltiples movimientos que buscan ampliar los horizontes de libertades, que buscan ampliar las miradas transformadoras, articulando la lucha contra distintas opresiones que nos atraviesan y someten (clase, raza, orientación sexual, identidad de género), denunciando y luchando contra modelos económicos que ponen en riesgo la vida en el planeta, que profundizan las desigualdades, impactando con mayor virulencia en las condiciones de vida de las mujeres, que se apropian de territorios y recursos naturales que representan bienes de la humanidad. Es un movimiento radical, emancipatorio, global y pacifico, que ha ganado las calles y que ha logrado

[10] Extracto de Declaración Política del Foro de Organizaciones Feministas "Magaly Pineda" XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, (CEPAL), 2016.

convocar y movilizar miles de personas en todo el mundo, constituyéndose en uno de los principales movimientos sociales en la actualidad.

Frente a estos avances, nos encontramos en un proceso de contra movimiento que busca frenar y retroceder en las conquistas logradas. Este movimiento, compuesto por grupos religiosos fundamentalistas y grupos conservadores, muchos de ellos de corte fascista, busca reinstalar el orden natural de las cosas, reeditando debates que oponían la naturaleza a la cultura y volviendo a ideas esencialistas y estereotipadas acerca de los lugares que deben ocupar varones y mujeres, negando las estructuras de opresión heteropatriarcales y patologizando identidades, como las identidades trans.

Frente a los avances en la lucha contra la violencia de género, en especial la violencia en las relaciones de pareja y los abusos sexuales intrafamiliares, se desarrollan discursos de posverdad que cuestionan los datos estadísticos sobre violencia de género, acusan a los sistemas de justicia de estar sesgados y beneficiar a las mujeres y desarrollan ciertas estrategias tendientes a descalificar las denuncias de abuso sexual y violencia de género.

Algunas de las estrategias utilizada por estos movimientos conservadores y de restauración del orden patriarcal son:

- Constituir asociaciones de varones que militan activamente para desacreditar las reivindicaciones feministas. Estos grupos, ejercen presión ante el sistema político para lograr leyes que les beneficien y que recompongan las lógicas patriarcales de opresión. Para lograr sus objetivos, estos grupos desarrollan estrategias victimistas donde se ubican como perjudicados por un sistema social, institucional y cultural que se basa en la supremacía de género femenino.
- Otras estrategias utilizadas son, el desarrollo de narrativas con visos de cientificidad que cuestionan la producción teórica feminista y la producción teórica acerca de las violencias (ideología de género, seudo síndrome de alienación parental, los derechos se muestran como privilegios, entre otros.)

Frente a los avances legislativos en torno al reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos y los derechos LGTBI, la estrategia utilizada por estos grupos conservadores, es imponer la idea de la existencia de una ideología de género que destruye la familia, es antinatural y establece privilegios y beneficios a quienes la promulgan. Se produce un discurso manipulador, que pretende estigmatizar y someter al escarnio público a los movimientos feministas, catalogando a sus integrantes como feminazis.

Estas narrativas, se articulan con los discursos de odio, misóginos, transfóbicos homofóbicos, xenófobos y clasistas, que pululan en nuestra sociedad y se van constituyendo grupos antiderechos que buscan retroceder en todos los avances logrados.

La apuesta en este nuevo tiempo apunta a radicalizar la democracia, establecer alianzas con otros movimientos sociales, promover que las luchas vuelvan a las calles a manifestarse y resistir desde un fuerte trabajo colectivo y comunitario.

Bibliografía

Adrienn Rich (1996), La heterosexualidad obligatoria y la existencia lesbiana DUODA Revista d'Estudis Feministes num 1 1-1996

Amorós, C. "Sartre" en V. Camps (ed.) *Hacia una crítica de la razón patriarcal*, Barcelona, Anthropos, 1985.

BEECHY, Verónica: *Sobre el patriarcado*, en Feminist Review, Nº 3, 1979.

CIRIZA, Alejandra: *Genealogías feministas. La recurrencia del dilema Wollstonecraft*, CONICET, Argentina, s/f.

Curiel, Ochy (2007): "Crítica poscolonial desde las prácticas políticas del feminismo antirracista", Revista Nómadas, No. 26. abril 2007 Universidad Central – Colombia

GUTIÉRREZ MARTÍNEZ, Socorro: *Noche de lluvia. Crónica del feminismo en los ochenta*, en Revista ParteAguas, México, 2009.

HARTMANN, Heidi: *Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo*, Fundación Rafael Campalans, Barcelona, 1980.

HOOKS, Bell (2017): El feminismo es para todo el mundo. Traficantes de sueños. Colección Mapas.

QUIJANO, Aníbal, (2007): "Colonialidad del poder y clasificación social", en: Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel (eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Bogotá, Universidad Central - IESCO / Universidad Javeriana – Instituto Pensar /Siglo del Hombre

RAPISARDI, F: Entre la desigualdad y la diferencia. Cultura y discriminación en América Latina" recuperado de: http://cuadernos.inadi.gob.ar/numero-01/flavio-rapisardi-desigualdad-diferencia/

STOLCKE, Verena, (1992): ¿Es el sexo para al género como la raza para la etnicidad?, en: *Mientras Tanto, Cuadernos Inacabados*, Madrid, Horas y Horas.

VARGAS, Virginia (2010): Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio. Una lectura político-personal. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.



Foto: Juan Hoppe

Abrazarnos para decir basta, estar juntas para ser libres

Coordinadora de Feminismos

"En cada gesto nos reinventamos como mujeres en lucha y sentimos la experiencia de libertad. Bailamos de alegría porque juntas estamos haciendo algo con nuestro dolor. Porque relanzamos la posibilidad de estar en las calles. Seguiremos construyendo un movimiento capaz de alterar el entramado de patriarcado, capitalismo y racismo. ¡Paramos porque queremos cambiar la vida!
El feminismo es marea en cada rincón del planeta. Hoy somos un río callejero, caudaloso, potente y renovado. Nos abrazamos para cobrar fuerza y ser cada vez más, para seguirnos organizando. Por eso en esta fecha, redoblamos nuestra apuesta de construir un mundo sin oprimidas ni opresores. Redoblamos un grito de libertad, que contiene la certeza de que es posible."[1]

En los últimos años hemos sido parte del río caudaloso y potente que está siendo el feminismo en el mundo, y en particular en Uruguay. Desde nuestra experiencia escribimos, desde ahí queremos compartir y dejar registro. La Coordinadora de Feminismos es parte de

1 Proclama Coordinadora de Feminismos, 8 de marzo de 2018.

la configuración de este tiempo de lucha y ha sido para nosotras un espacio de organización y articulación. En estas palabras que siguen nos interesa compartir parte de ese proceso, sabiendo que nuestro modo de estar en las calles se nutre de la memoria de lucha y es a la vez renovación y tiempo nuevo de rebeldía.

La Coordinadora de Feminismos empieza como espacio de coordinación para realizar juntas una movilización del 8 de marzo de 2015, surgida de las ideas que resonaron en el Primer Encuentro de Feminismos del Uruguay, realizado en noviembre de 2014. Desde las primeras reuniones se fue buscando que el mismo fuera el espacio de articulación política del movimiento y en estos años ha sido el espacio desde el que se convocaron una y otra vez las alertas feministas, los 8 de marzo desde 2015, los paros de mujeres del 8M a partir del año 2017, la movilización de #NiUnaMenos desde 2015, a la vez que otros espacios de encuentro y movilización.

Traemos a este texto, tal como lo hacemos en nuestras proclamas, a aquellas mujeres que en el mundo han luchado y luchan, porque ellas están en nuestra memoria colectiva y son parte de nuestro presente. Pero al mismo tiempo queremos hacernos cargo de este tiempo fértil y de esta creación colectiva que en los últimos años venimos sosteniendo. Es decir, sabemos que en Uruguay el feminismo tiene una larga historia de luchas, pero nos interesa asimismo reconocer que en los últimos años hemos renacido y hemos creado nuevos espacios.

Aunque no fue la primera vez que se realizaban encuentros feministas, a partir del 2014 cuando más de 400 mujeres nos reunimos en el Primer Encuentro de Feminismos del Uruguay surge la idea fuerza de "poner al movimiento en movimiento", una forma de reconocer la existencia de las luchas feministas de tiempos anteriores y a la vez revisar de manera crítica la institucionalización del feminismo y su falta de presencia en las calles. Con tal consigna plasmada en la declaración de cierre, junto a la frase "somos todas paridas de mujer", se hace un reconocimiento a las mujeres que lucharon antes y se comparte la voluntad de volvernos a tejer desde un feminismo activo, capaz de amplificarse y renovarse.

Al final de ese mismo encuentro se hace eco la necesidad de tener acciones colectivas que frenen la violencia contra las mujeres. Inicialmente fuimos convocándonos desde la idea de "feministas en alertas y en las calles". Allí compartimos el dolor y la indignación por los crecientes feminicidios y comienza a imaginarse lo que luego cobra forma como "Alertas feministas". Apenas unos días después de haber estado juntas imaginando, conversando, compartiendo, llega la noticia de un feminicidio y se puso en marcha la primera alerta feminista. Inicialmente solo había un mínimo acuerdo para echar andar algo juntas que se resumía en realizar una acción pública en el centro de Montevideo. Claramente la primera alerta tuvo mucho de improvisación, desde la misma convocatoria, los carteles. Pero desde ese primer acto colectivo que mostró la indignación, nuestro basta colectivo y nuestra capacidad organizativa, las alertas fueron cobrando cada vez más forma y más fuerza. Cambió el punto de salida, el recorrido, el tipo de intervención artística, los carteles, los cantos, el

modo de leer la proclama en Montevideo y al mismo tiempo se han multiplicado las alertas feministas en otras ciudades.

Inicialmente el espacio de articulación surgido del Encuentro se organizó en base a dos comisiones de trabajo, una sobre la preparación del 8 de marzo y otra de feministas en alertas y en las calles. En las primeras reuniones se empieza a discutir el nombre del espacio y el modo de funcionamiento. Si bien estaba presente la idea de feministas en alerta y en las calles como lo que nos estaba nucleando en ese momento, se acuerda llamarla coordinadora en tanto se buscaba que se integren todos los grupos feministas que desearan hacerlo, así como compañeras que lo hacen de modo personal. No se buscaba desconocer la existencia de otros espacios feministas, sino de buscar un modo de estar coordinadas, "uniendo fuerzas y donde cada una conserve su perfil" (Acta reunión 5 de febrero de 2015).

En estos años, se ha continuado con las alertas feministas convocadas por la Coordinadora de Feminismos ante cada feminicidio con el objetivo principal de denunciar la violencia machista contra las mujeres. Eso ha implicado salir a las calles a veces semanalmente, a veces más de una vez a la semana, a veces por más de un caso. Eso supone que muchas compañeras dedican tiempo y esfuerzo en convocar, sistematizar la información, preparar materiales, a la par que muchos y muchas hacen el esfuerzo de asistir a la movilización.

Actualmente nos convocamos en la Plaza Libertad, a las 19hs, en un plazo máximo de 48hs luego de conocido el feminicidio. Luego de marchar por 18 de julio, se realiza una lectura de los feminicidios de ese año hasta el momento, junto con el que aconteció recientemente y por el cual se marcha. Se lee una proclama colectiva que se distribuye durante la marcha en volantes. Al final se genera un abrazo colectivo junto a distintos cantos. El mismo se conoce como abrazo caracol porque vamos formando una ronda, en la que tomadas de la mano vamos girando hacia el centro iniciando un espiral que se va cerrando y forma una suerte de caracol.

Nosotras empezamos a salir frente al asesinato de cada mujer, y así comenzamos a pensar las formas de la violencia machista, surge la necesidad de elaborar entre nosotras cuando estamos frente a un feminicidio. Por un lado haciendo luz sobre cómo estos asesinatos son legitimados y señalando que son producto de este sistema patriarcal. Esta legitimidad viene dada por la estructura jerárquica propia del sistema patriarcal, capitalista y colonial, que es cómplice por acción u omisión de los feminicidios. Por otro lado explicitamos la complicidad del Estado, por esto los nominamos feminicidios. Esto implica visibilizar que las violencias machistas y feminicidios no solo se dan en el ámbito privado, en relaciones de parejas, de familiares o íntimas, sino que también están en las calles, en el ámbito público, en las guerras y en las propias instituciones.

En lo que vamos del 2018 van 31 feminicidios, incluimos muchas de estas situaciones entre ellas los asesinatos hacia niñas. El tomar en cuenta los casos de violencia hacia las niñas, nos ha hecho ampliar la mirada sobre los múltiples abusos que sufrimos las mujeres. Hemos buscado ampliar la mirada de las violencias contra todos los cuerpos feminizados,

por eso también incluimos los feminicidios a las mujeres trans. Con esta apertura buscamos esté presente para nombrar las violencias y decir basta, pero también para lo que queremos construir juntas. Esta ha sido una búsqueda desde los inicios, que en nuestro comunicado del 8M se resumía en *"sabernos diversas, en edad, en piel, en procedencia y en deseo"*[2] Sabemos que esto es siempre un desafío, pero a la vez sabemos que es necesario estar juntas, que nuestra fuerza en la calle nos potencia a todas.

En las alertas nos llamamos también a denunciar en la calle, a hacer público, a dejar de callar todas las violencias previas al asesinato. A prestar atención e ir frenando todas las prácticas violentas. Decimos en nuestros comunicados: *"Alerta antes, antes del primer grito, del primer acoso, antes de que el cerco de violencia y muerte se cierre".* Las alertas no sólo denuncian el acto final de la muerte sino que recuperan sus voces, sus resistencias, nosotras las hacemos nuestras, integrándolas en un grito de lucha que resignifica el dolor. Las alertas en la calle nos resuenan a todas las que participamos más allá de ese momento, reconocemos las violencias cotidianas y nos fortalecemos colectivamente. Esta fuerza nos ayuda a visualizar un horizonte de posibilidad, un modo de frenar las violencias que se nutre de las resistencias cotidianas y que se apoya en las redes autocuidado.

Movilizarnos nos permite salir del lugar de víctimas, para pasar a ser mujeres en lucha. Las alertas feministas nos han permitido no sólo mostrar el feminicidio como el punto más duro de una continuidad de violencias, sino que en esa acción colectiva y en sus reverberaciones nos corremos del lugar al que se nos asigna social e históricamente y que se suele reforzar cuando se analiza y se intervienen sobre las violencias. Es decir, mostramos a lo que estamos expuestas, pero rechazamos todos esos mandatos; sentimos el dolor pero no revictimizarnos ni paralizarnos, la indignación se hace colectiva y nos empecinamos en buscar salidas y fuerza entre todas.

En estos años de estar saliendo a las calles denunciando las injusticias, la impunidad, los abusos y cada feminicidio, fuimos sabiendo que no estamos solas, que si ¡Tocan a una, tocan a todas! Las alertas nacieron como basta colectivo, como llamado de atención a la sociedad toda sobre el modo en que estamos organizades jerárquicamente, sobre lo que socialmente se habilita y se tolera. Tal como decíamos en la proclama colectiva de 2018, con las marchas y en cada espacio que habitamos y en el que estamos construyendo otras relaciones sociales estamos conectando con un modo de ser mujer diferente, desde nuestras miradas cómplices "en cada gesto nos reinventamos como mujeres en lucha".

Con el inicio de las Alerta feministas, empezamos a hacer un conteo propio de los feminicidios, según nuestro criterio. Desde que la coordinadora se ha puesto a registrar y visibilizar la violencia machista, hemos conocido y salido en alerta por 127 feminicidios. Puede que existan más que no conocemos, puede que existan detalles que tampoco co-

[2] Proclama 8M/ 2018.

nocemos, lo que sabemos es que esto es al menos el mínimo de asesinatos de mujeres por violencia machista.

En el 2015 se registraron 39 feminicidios, en relación a quienes son esos feminicidas, podemos decir que 26 de ellos eran parejas o ex parejas de las víctimas (66,6%). Que 4 de ellos eran policías (10%) y 6 tenían denuncias previas por violencia (15%). Un dato relevante es que 9 se suicidaron luego de haber cometido el feminicidio (23%). Sobre el 2016, estos son los registros en relación a los feminicidas: 16 de ellos eran parejas o ex parejas de las víctimas (72,7%), uno era familiar de ella, uno era cliente (prostitución), en 4 casos no se sabe aún cuál era su vínculo, uno era policía, nueve se suicidaron y uno lo intentó sin lograrlo (41%). En el 2017 se registraron 35 feminicidios de los cuales: 23 feminicidas eran parejas o ex parejas de las víctimas (66%), dos de ellos eran policías (6%) y siete tenían denuncias previas (20%). En ese año fueron ocho los feminicidas que luego se suicidaron (23%). En lo que va del 2018 se registraron 31 feminicidios de los cuales: 19 feminicidas eran pareja o ex pareja de las víctimas (56%), tres eran familiares (12%) y dos eran conocidos (8%). En seis casos no se ha confirmado aún la identidad del feminicida. Uno de ellos era un militar retirado y otro era policía. Al menos 11 tenían denuncias previas, de esas mujeres o de otras (36%), ocho se suicidaron y uno lo intentó sin lograrlo (32%).

Recuperamos la noción de feminicidio como categoría política, para dar nombre a los asesinatos de mujeres, que durante mucho tiempo, y en algunos casos hoy en día, se los nombraba como “crímenes pasionales” o quedaban bajo la categorización de otros delitos. A nivel de la prensa ha habido un corrimiento y se ha empezado a nombrar estos asesinatos como feminicidios. No obstante, permanece re- victimizar, volver a poner la mirada en la mujer -lo que hacía, como se vestía, los problemas que tenía- que quitan el foco de lo realmente importante, el hecho de que fue asesinada. Incluso la cobertura de algunos casos resulta excesiva cuando se quiere replicar algunos de estos datos, de otros no se tiene mayor información.

La nominación del feminicidio no obstante, incluye la discusión que incorpora la tipificación legal del femicidio, llevándonos también a pensar respecto a las respuestas punitivistas y al alcance de la legalidad. Nombrar el problema por su nombre es distinto que reducirlo a soluciones punitivas. Pudimos ver como el sistema político, en un intento de capitalizar nuestra fuerza colectiva, pone en discusión y aprueba el agravante de penas por “femicidio”. Nosotras consideramos que no es un asunto de aumento de penas, porque ninguna respuesta punitiva, ni la privación de libertad, ni las distintas formas de represión policial en sí mismas podrán erosionar el patriarcado en el que vivimos y la violencia machista que lo caracteriza. Este orden patriarcal está enraizado profundamente en nuestra constitución como sociedad, el Estado y su aparato represivo son formas fundantes del mismo.

Esto nos ha llevado a cuestionar a la justicia en clave feminista, a re pensar qué respuestas da, y con qué bases. En lo que va desde ese momento nos hemos encontrado con distintas situaciones que ponen en evidencia procesos judiciales que por acción u omisión

legitiman la estructura patriarcal. Hay tres puntos sobre los que vamos a elaborar, en relación a la justicia y este ejercicio.

Por un lado nos encontramos con una cantidad considerable de casos en los que no se investiga y nunca se aclara quién fue el feminicida. Esto es muy reconocible en los asesinatos de mujeres en situación de calle, así como también en dos casos que se dieron este año; por un lado el de Nazarena Porto[3], que apareció muerta en una cañada, y se definió que se había suicidado, en este caso incluso su padre expresó que era un asesinato pero nunca se investigó. Otro ejemplo de esto es el feminicidio de Daniela Natalia Pérez[4], que luego de salir a caminar con su pareja, "aparece muerta", y aún no ha sido aclarado.

Otro punto que queremos plantear respecto a la justicia está vinculado con la tenencia de les hijes. En el último tiempo se han dictado dos sentencias en las cuales, con fundamentos profundamente patriarcales, definieron la custodia de niñes vinculada al padre violento o a la familia paterna. En el caso de Valeria Sosa[5] podemos reconocer esto, así como en la resolución del caso María[6].

Por último, en algunos casos, la justicia no tipifica el feminicidio, no reconociéndolo como tal. En relación a este punto, un caso en el que nos queremos detener es el de Luna Chiodi Suárez[7], asesinada por su ex-pareja Boris Pérez, uno de los 31 feminicidios de este año, porque particularmente esa alerta feminista se coordinó junto a la red de apoyo de las vecinas que habían establecido por el tipo de sentencia que tuvo su caso. El dolor de su asesinato nos llegó a pocos días de la marcha del 8M, precisamente el 19 de marzo. Luna tenía 51 años y se había querido separar recientemente. Había hecho en febrero una denuncia por violencia a partir de la cual Boris Pérez, recibió orden de no acercamiento.

El 26 de setiembre se estableció su condena, pero como homicidio especialmente agravado, sin ser considerado como femicidio, porque según la justicia no quedó probado que el hombre actuara motivado por odio, desprecio o menosprecio a su ex pareja, que no la asesinó por su condición de mujer, sino que en la sentencia se señala que lo hizo por sentirse "estafado por ella" ya que compartían un negocio. Desde la Coordinadora repudiamos firmemente la sentencia, porque es contradictoria con lo resuelto en febrero, porque ignora, invisibiliza y silencia el relato de Luna, tomando como válida y verdadera la historia del varón denunciado. Es decir, no alcanzan las leyes si la justicia es patriarcal.

3 https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Padre-de-Nazarena-Porto-la-adolescente-hallada-en-Salto--A-mi-hija-la-mataron--uc671396

4 http://ecos.la/UY/9/actualidad/2018/01/09/20211/joven-asesinada-en-playa-de-treinta-y-tres-fue-baleada-en-la-cabeza/

5 https://www.elpais.com.uy/informacion/jueza-fallo-hijos-valeria-quedan-abuelos-paternos.html

6 http://ecos.la/UY/9/actualidad/2018/06/07/24044/caso-maria-debera-volver-a-espana-con-su-hija-de-seis-anos/

7 https://feminismos.ladiaria.com.uy/articulo/2018/10/luna-chiodi-fue-asesinada-en-marzo-por-su-ex-pareja-pero-la-jueza-penal-determino-que-no-fue-femicidio/

Quedan abiertas muchas preguntas respecto a los casos y especialmente sobre cómo seguimos frenando la violencia y construyendo otros modos de relacionarnos. En tiempos de avanzada fascista, anti feminista, nos recordamos por qué luchamos y qué núcleos de poder estamos moviendo para vivir más libres.

Frente a todo esto queremos estar para nosotras, las mujeres, para que podamos decir, para que podamos encontrarnos, para ir juntas haciendo proceso y generando fuerzas para deconstruir el sistema que nosotras tenemos adentro, para aprender a defendernos, a poner límites, a identificar las operaciones, a disfrutar de estar vivas y así a construir un existir diferente.

Hemos construido con otras el ritual de estar porfiadamente en la calle, de poner lo que sentimos en palabras, cantos, acciones artísticas. El encuentro entre nosotras desde el dolor pero al mismo tiempo desde la potencia y la alegría de estar juntas, desde el saber que no estamos solas. Un encuentro cada día más necesario, convirtiendo nuestro dolor en rabia, en lucha y en grito.



Foto: Abraxas

Otros Territorios Posibles

Por una salud mental que garantice los derechos universales, civiles y políticos de las personas

Cecilia Baroni y Mónica Giordano[1]

"para nosotros el poder es hacer cosas juntos, ponernos en movimiento, caminar juntos. Y creo que caminar juntos es una forma de curarnos. Porque la forma de estar enfermos es estar solos, aislados e inmovilizados. Y eso es lo que busca el sistema. Inmovilizarnos en un lugar, atarnos, aislarnos, impedir que nos comuniquemos con otros y juntos nos podamos mover, podamos caminar..."

Raúl Zibechi, 2015.[2]

---

1 Coordinadoras de Radio Vilardevoz.

2 Zibechi, R. (2015, 25 de abril) Entrevista a Raúl Zibechi en Radio Vilardevoz. Recuperado de: http://www.ivoox.com/sabado-25-abril-periodista-raul-zibechi-entrevista-audiosmp3_rf_4423575_1.html

Durante el 2018 no tuvimos que lamentar ninguna desgracia relacionada a muertes o tragedias dentro de las instituciones monovalentes públicas en el Uruguay como si lo hicimos en el 2016, cuando Soledad Olivera se ahorcó en una de las celdas-calabozo del Vilardebó o como en el 2015 una jauría de perros atacó y provocó la muerte a Oscar Grecco en la Colonia Etchepare (actualmente denominada Ceremos). Sin embargo, a nivel de las clínicas privadas en julio de este año murió Marcos Soto en un incendio que no se sabe aún si fue intencional o accidental.

Estos hechos, nos recuerdan que mientras existan instituciones donde las personas quedan más desvalidas de lo que ingresan hay que seguir insistiendo para su desaparición. Por un lado porque los avances científicos y tecnológicos dan cuenta que los asilos y manicomios (aunque se los llame hospitales psiquiátricos de baja calidad) no sólo son anacrónicos, en tanto la concepción de sujeto y de salud que sustentan, sino que además son la forma de seguir castigando a las personas que se encuentran en el entrecruce de la locura y la pobreza.

Por eso, más allá de las discrepancias que podamos tener con muchos aspectos de la Ley de Salud Mental 19.529, es muy importante que la misma haya incorporado una fecha de cierre que oficie de organizador de los esfuerzos así como en la administración de las energías y de las esperanzas, como diría Pichón Riviére, para lograr cumplir con el objetivo de cerrarlas.

Todo esto, no implica, a pesar de un año de la aprobación de la Ley, que haya habido algún adelanto o, por lo menos, que se hayan comenzado a tomar algunas medidas en torno a las condiciones de atención y vida digna de los usuarios del sistema de salud en general.

Por otra parte, que no se haya previsto solicitar presupuesto para implementar la Ley y que haya sido necesario salir a "pelear" por rubros es un indicador de que la Salud Mental, o lo que algunos se imaginan que ella implica, no es interés real ni para gobernantes ni para la población en general.

Cabe resaltar que si hoy en el Uruguay contamos con este nuevo marco legal en lo que refiere a Salud Mental esto ha sido posible gracias a las luchas que se vienen dando hace muchos años, siendo los movimientos sociales con diferentes expresiones y acciones quienes han insistido en generar un debate público y político sobre la Salud Mental en Uruguay, proponiendo un cambio de paradigma de modelo de atención.

Las organizaciones sociales y los colectivos hemos tenido que pelear contra las resistencias de diversos sectores, disciplinares, políticos y económicos que no pretendían más que restarle importancia a la temática reduciéndolo al problema de que "si se cierran este tipo de instituciones ¿qué va a pasar y a dónde va a ir esa gente?". Durante más de 80 años este país mantuvo la ley del psicópata cuyos resultados muestran que la problemática de la salud mental ha sido históricamente silenciada, encerrada y abandonada, sentida como

totalmente ajena a partir de un modelo que individualiza y que no permite hacernos cargo como sociedad de la locura que producimos y cómo la padecemos.

Podemos decir que en estos últimos años en la agenda del movimiento social fue todo desafío lograr que se visibilizara la importancia de transversalizar problemáticas rompiendo con la fragmentación de una agenda de derechos que reproducía la lógica del aislamiento lo que generaba un efecto de desarticulación y de desconocimiento de la necesaria integralidad. ¿O acaso la violencia, el consumo, el trabajo, la educación no impacta en la salud mental colectiva?

Si bien esto es incipiente y nos desafía en seguir construyendo horizontes en común con diversas organizaciones (trans, afro, agua, personas privadas de libertad, etc) hay que reconocer la posibilidad de haber logrado el acumulado de organizaciones que se unieron, se implicaron y comprometieron en el proceso de discusión y de implementación en una Ley de Salud Mental para todos los habitantes del país. Esto permite continuar coordinando acciones y seguir trabajando en una nueva etapa donde el gran desafío será seguir de cerca (proponiendo, controlando, denunciando) el cambio de modelo, así como incidir en la creación y seguimiento de dispositivos alternativos y sustitutivos al modelo vigente. Por tanto y en principio debemos lograr mostrar, visibilizar, fortalecer y multiplicar aquellas prácticas alternativas contrapuestas al modelo sanitarista y hospitalocéntrico, que por su carácter innovador han generado nuevas formas de abordar e integrar la problemática de la salud mental desde la perspectiva de derechos, de la salud comunitaria y colectiva.

En este sentido nos parece importante como integrantes de Vilardevoz, exponer en este artículo las siguientes consideraciones:

- Concepción de salud mental y reflexiones hacia un cambio de modelo.
- La práctica "*vilardevociana*" como horizonte de buenas prácticas en salud mental.
- Avances a un año de aprobada la Ley de Salud Mental y los movimientos realizados para ello.
- Algunos desafíos de aquí al 2025.

1. Concepción de salud mental y algunas consideraciones hacia un cambio de modelo

La salud mental, entendida como un campo complejo y no como un estado individual, debe ser pensado como un problema que tiene diversos atravesamientos así como connotaciones políticas y sociológicas. Emiliano Galende (1990) plantea que en ese marco ya no se puede hablar de salud mental en términos médicos de enfermedad, sino que se debería poder hablar en términos sociológicos o en categorías políticas: comunidad, democratización, participación, gestión social, etc. Asimismo es necesario trascender en este campo las nociones tanto de enfermedad como de trastorno mental dado que en el marco de la construcción de un modelo basado en la interdisciplinariedad éstas refieren a producciones

socioculturales y disciplinares médico hegemónicas, que si bien reconocen y categorizan un conjunto de síntomas, no bastan para generar procesos de salud en todos sus niveles y dimensiones.

En un paradigma de la complejidad, seguir sosteniendo la primacía de una sola disciplina y no dar espacio a lo multifactorial y a abordajes interdisciplinarios es seguir sosteniendo prácticas de saber y de poder basadas en la fragmentación y en el sometimiento a una sola forma de comprender y abordar los fenómenos. Esto tiene además como consecuencia la construcción de parámetros de normalidad que basados en estadísticas y proyecciones sobre problemas sanitarios, construyen una realidad donde cada vez más se psiquiatriza la vida cotidiana.

Estas producciones son parte de lo que tienen que enfrentar personas y experiencias que proponen y contraponen otro paradigma, otros modelos y otras prácticas alternativas en salud que apuestan a recuperar los territorios de la vida cotidiana y a desterritorializar el campo de la salud. La recuperación de saberes y potencias por parte de la comunidad reclaman un reconocimiento por parte del saber médico y el Estado del proceso de expropiación que implica además, liberarse del control que el capital ejerce sobre la salud a través de la industria farmacéutica que juega un papel destacado en el proceso de medicalización de la sociedad.

Es de destacar que la Salud Mental Comunitaria introduce por primera vez la noción de regionalización de los servicios de salud con el desarrollo de centros en la comunidad para que las personas puedan ser atendidas en un lugar próximo a donde viven. Por otro lado, esta corriente desarrolla la noción de equipo de trabajo, conformándose los mismos en un espacio donde deben intervenir diferentes disciplinas y al mismo tiempo se propone que el equipo debe ser referente para la personas durante todo el proceso de atención (Amarante, 2009).

La Salud Mental comunitaria así se transforma en un nuevo modelo *"que integra una clínica donde se rompen las dicotomías individual-social, biológico- psicológico, con un paradigma científico centrado en el cuidado y la ciudadanía (...) donde se articula un eje clínico con un eje político"*. Si bien en Uruguay estas conceptualizaciones están presentes en el Plan Nacional de Salud Mental desde el año 1986, ha costado mucho llevarlas a la práctica y su desarrollo no ha sido suficiente para superar el modelo médico sanitarista.

La Salud Mental Comunitaria entendida de esta manera consiste en:

> (...) el mejoramiento paulatino de las condiciones de vida y de la salud mental de la comunidad, mediante actividades integradas y planificadas de protección y promoción de la salud mental, de prevención de malestares y problemas psicosociales y de recuperación y reparación de los vínculos personales, familiares y comunales dañados y quebrados por la pobreza, la inequidad y la dominación (...) Todo ello con la comprensión, el acuerdo y la participación activa de la comunidad.

El buen vivir (Allín Kausay en Quechua) implica generar un equilibrio entre pensamientos, sentimientos, trabajo, naturaleza donde no existe una categoría de lo "mental" como la concebimos en el mundo occidental, permitiendo esto integrar una visión que queda por fuera de las lógicas binarias, de la fragmentación alma y cuerpo, sano y enfermo. Permite pensar la salud desde una noción de elementos que dialogan y se integran.

Por su parte, la Ley 19.529, define la Salud Mental como un campo multidimensional en el que se diseñan abordajes apuntando a incidir en todas las dimensiones que lo componen entrando en contradicción con el concepto de salud integral que se sustenta desde la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).

Considerar que la Salud Mental no es un *estado* que se tiene o se pierde, sino que fluctúa en un continuo cambio que la hace *"dinámico, variable, individual y colectivo, producto, también dinámico y variable de todos los determinantes sociales y genéticos-biológicos-ecológicos que se originan en la sociedad, se distribuyen socialmente y se expresan en nuestra biología"*.

En la Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud (Ottawa, 1986), se consolidaron importantes avances conceptuales de orden político, recogidos en la Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud, que se resumen en cinco ámbitos de aplicación: *"elaboración de políticas saludables que tengan en consideración la salud en todos los sectores y que se valga de diferentes métodos (educación, legislación, política de precios, etc.), creación de entornos saludables, teniendo en cuenta la organización social del trabajo, la producción de energía y la urbanización de modo que ofrezcan condiciones saludables desde el punto de vista físico y psicosocial, el refuerzo de la acción comunitaria, la participación de la comunidad como indispensable para mejorar el nivel de salud de los individuos y afrontar sus problemas, el desarrollo de aptitudes individuales mediante información y educación en materia de salud y la reorientación de los servicios sanitarios para que la promoción de la salud se vaya desarrollando progresivamente sin desatender sus obligaciones de prevención y asistencia"*.[3]

Pensar entonces desde estas perspectivas en Salud Mental implica una valorización del sujeto, en tanto sujeto de derecho, reconociendo a la persona desde la integralidad y desde una perspectiva de derechos humanos que respete la diversidad, el derecho a la locura (en tanto la misma no tiene por qué ser objetos de disciplinas ni de intervenciones que arrasen con la calidad de sujeto deseante) y por sobre todo el derecho a ser protagonista y productor de su proyecto de vida. Esto no quita responsabilidades al Estado para que las personas alcancen condiciones para el buen vivir.

2. La práctica "vilardevociana" como horizonte de buenas prácticas en salud mental

A lo largo de estos años Radio Vilardevoz ha incidido en la resignificación de la locura a nivel social y en el abordaje de los padecimientos psíquicos, poniendo en la agenda

[3] Amarante, P. (2009). *Superar el manicomio*. Buenos Aires, Argentina: Topia.

pública la problemática de la salud mental. El horizonte de su práctica se construye desde el derecho a la identidad y a libre expresión, desarrollando una clínica del encuentro y del acontecimiento, en donde se potencian, al decir de Spinoza, las pasiones alegres colectivas como el motor de la producción de procesos saludables. Por otro lado, Vilardevoz genera diversas articulaciones aportando a la conformación de redes y movimientos (radios comunitarias, radios "locas", emprendimientos de economía solidaria, de salud mental y derechos humanos, lucha antimanicomial, participación de artistas, etc.). También es escenario para la formación universitaria de estudiantes de grado y posgrado.

Por otra parte, el estreno del documental Locura al aire (Cano y Cuba, 2018), generó un impacto interesante en visibilizar y sensibilizar a la población en el problema del manicomio y los imaginarios en torno a la locura, la enfermedad y la salud mental. Tener una herramienta como un documental permitió, a partir de la realización de cines-foros, que se pueda debatir algo como las terapéuticas, las condiciones de internación y la concepción de sujeto (nos han dicho muchas veces: *pero son personas, humanos como nosotros, ¿por qué los tratan así?*). Entre los ciudadanos de pie es algo que nos permite recuperar colectivamente el sentido político de nuestras prácticas. Poder preguntarnos para qué y por qué hacemos lo que hacemos es parte de comenzar a romper con nuestros propios encierros y naturalizaciones que nos llevan, la mayoría de las veces, a defender lo indefendible.

Ahora bien, hablar de la locura en Uruguay de la mano de sus propios protagonistas significó romper con silencios y silenciamientos, muros y también límites (reales o imaginarios) entre territorios, campos y ámbitos que hasta el momento les estaban vedados a los "locos" por ser considerados anormales, alienados o estar ubicados en tanto objetos de estudio u objetos de intervención. Esto a su vez, implicó dar un batalla cultural donde aquellos señalados y estigmatizados en el lugar del loco/a puedan tener un lugar social diferente al históricamente asignado. Al entrecruzarse el campo de la salud mental con otros, como el de la comunicación y los derechos humanos, así como al involucrarse otras concepciones como ser las realizadas desde la psicología social y comunitaria, el abordaje de la locura implicó poner en tensión tanto las concepciones, prácticas y las políticas de salud mental llevadas adelante hasta el momento. Por lo tanto Vilardevoz ha generado una práctica que desde sus comienzos se realiza desde los márgenes y desde una concepción donde poder desterritorializar implica ponerse en movimiento.

La comunicación como derecho humano es muy importante para poder salir del lugar del "loco" como alguien que no tiene nada que aportar, y poder decir y principalmente ser escuchado. También para salir de las rejas que rodean al Hospital y de las rejas simbólicas que cada uno tenemos.

Vilardevoz trabaja desde un modelo dialógico y de habilitación que ha sido construido desde el entrecruce de la psicología, la comunicación y la educación popular. Esto implica centrar los procesos en las potencialidades de las personas y no es sus dificultades así como propiciar espacios de intercambio, contención, escucha y transformación.

Desde un abordaje de la psicología social y comunitaria, se generan espacios centrados en la tarea, en su diseño y concreción así como en la toma de decisiones. Todos los espacios son grupales, mixtos y no hay un "perfil" para participar. Cabe destacar que los participantes de Vilardevoz son activos participantes en actividades de una trama social conformada durante estos años además de concurrir a actividades especiales como seminarios y congresos, tanto a nivel nacional como internacional.

Intervenir el manicomio... O cómo transformar algo desde sus propias entrañas

El manicomio es un espacio totalizador de lo más sombríos. Dentro de sus lógicas de funcionamiento, las que no quedan solamente dentro de sus muros, se produce una captura de los cuerpos y de los afectos, donde las personas suelen deambular (como establece la jerga médica) en un estar errático y perdido en el tiempo. Produce para quienes han vivido y viven la "experiencia" de estar en allí, un universo que resignifica su forma de estar en el mundo. Es que intencionalmente el manicomio genera procesos subjetivantes que calan en lo más hondo de las personas. Culpabiliza, excluye a los sujetos de la sociedad generando un estado del ser humano donde todos deben ser tranquilos, rígidos y obedientes. Es una suerte de moral sacrosanta de los tratamientos en beneficio del "paciente", su familia y la sociedad. La "normatización" de las emociones, de los pensamientos, de los vínculos, de los cuerpos, es algo que dentro del manicomio cobra mucha más visibilidad que fuera de sus rejas.

La lógica manicomial habita en cada espacio, conversación y práctica, donde desde la hora de levantarse hasta la de acostarse, el manicomio entra en la singularidad de cada persona internada para quedarse quién sabe por cuánto tiempo. Para los internos la rutina en el manicomio está cargada de soledad en un espacio donde el tiempo, su tiempo, se encuentra detenido y la "enfermedad mental" es la centralidad por encima de la persona. Los días suelen ser largos deambulares sin nada que hacer más que esperar los alimentos, algunas visitas (para los que las tienen), la medicación, los electroshocks, escuchar televisión en aparatos vetustos, anulando toda potencia de creatividad que posibilite a la persona reorganizarse sin perder aquello que nos hace humanos y libres.

Ahora bien, estas lógicas imperantes dentro del manicomio no han permanecido solamente en este espacio, sino que han ido territorializando una suerte de propuesta de abordaje de todas las dimensiones de las interacciones humanas. Desde constructos simbólicos como la peligrosidad del loco, la incapacidad creadora en la locura, la discapacidad de las personas en cuanto a sujetos productivos para la sociedad, así como desde construcciones pragmáticas sobre cómo "atender" a las personas con "enfermedad mental" desde la salud, la educación, el trabajo, lo jurídico entre otros. La lógica manicomial anudada en procesos subjetivantes que capturan los deseos para disciplinar y controlar a las personas tiene en la locura su arquetipo ejemplificador de lo que no es productivo para nuestra sociedad. Es que el loco, el enajenado, no es para esta lógica un sujeto sufriente en un contexto que produce

todo el tiempo formas de estar, sino que es un no adaptado a las normas imperantes de la sociedad. En este sentido la lógica del manicomio no solo se encuentra en la institución psiquiátrica, sino que ha territorializado todos los ámbitos.

No obstante, como en todo proceso territorializante encontramos por momentos algunos orificios en su matriz totalizadora. Espacios que nos contienen y nos vitalizan, líneas de fugas. En este sentido, Radio Vilardevoz puede ser o agenciar en una de esas líneas que se fuga fuertemente de las lógicas imperantes desde las mismas entrañas del manicomio. El proceso de deconstruir, desterritorializar y reterritorializar espacios y significados tanto en la institución como a nivel sociocomunitario, implica un hacer donde los conflictos y tensiones están presentes y son abordados permanentemente para poder transformar algo.

Generar procesos que respeten la singularidad de las personas y las potencias creadoras de cada uno donde el padecimiento tenga lugar y que este no implique la reducción de lo que nos pasa a la categoría de "enfermedad mental", es una forma de estar en el mundo en base a procesos que comprenden las formas de padecer el mundo, a sí mismo y a los demás. Por lo tanto, la locura no es ajena a los "cuerdos", no es de exclusividad de la psiquiatría o de la psicología, sino que es parte de la sociedad. Al no poder darle un lugar se la aísla, encierra y castiga. Pero como todos sabemos, para dejar de sufrir se necesita un otro, un apoyo afectivo para reencontrarse o reorganizarse, para seguir viviendo.

Por otro lado y aportando a pensar los paradigmas en salud mental, es necesario repensar las prácticas que tienen que ver con cómo abordar los sufrimientos psíquicos. Ahora bien, no se trata de negar que existen sufrimientos que se relacionan con lo mental, lo psíquico o como queramos llamarlo, sino pensar en que existen otras modalidades de intervención clínica más allá de las paredes del consultorio.

En este sentido, la clínica del encuentro implica un hacer desde aquello que va aconteciendo y abriendo la posibilidad de adentrarse a una realidad, posibilitando trabajar la subjetividad atravesada por acontecimientos y dimensiones que la afectan, dando lugar a las fuerzas que actúan continuamente tanto desde dentro del "encuadre" como desde fuera del mismo. Fuerzas que son múltiples y provienen de diversas dimensiones: de lo institucional, lo social, lo comunitario, lo familiar, lo grupal, lo político, lo vincular, lo intrapsíquico, etc. Prácticas que se despliegan desde un encuadre móvil que se rediseña en los encuentros, en los seguimientos y acompañamientos de los participantes y se produce en un salón, en los pasillos del hospital, en las calles, en una plaza, entre otros tantos escenarios.

Nos encontramos entonces con un modelo desde donde se confrontan fuerzas dentro de un campo donde las acciones a realizar se van definiendo junto con las personas y donde las modalidades de intervención son acordadas, pudiendo ser desde la participación en una emisión radial, ir a un taller de música o teatro o compartir un mate o un evento. Se van generando así procesos de salud centrados en la generación de la capacidad de proyectarse y comprometerse con otros, configurando un *por-venir*.

Desde esta propuesta se aborda a la locura y al "loco" desde un enfoque crítico de los atravesamientos que nos producen, para poder problematizarlos con el objetivo de resignificarlos y transformarlos. Una clínica desde una perspectiva de derechos significa también promover la autonomía y el ejercicio de ciudadanía y la construcción de procesos de participación democráticos.

3. Avances a un año de aprobada la Ley de Salud Mental

Desde que comenzó el año fueron tímidos los movimientos en torno a comenzar a implementar el nuevo marco jurídico. Si bien sabemos que las leyes son una especie de guía a seguir y que es en la práctica que se dirimen algunos asuntos, empezó a preocuparnos que los únicos "avances" se referían al trabajo en conjunto de ASSE y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH). La conformación de un grupo de trabajo compuesto por profesionales de la Dirección de Salud Mental y Poblaciones Vulnerables de ASSE, delegados del MSP y de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República que elaboró una "Propuesta para la implementación de la nueva ley de Salud Mental en ASSE" fundamentalmente para el diseño de los dispositivos en el sector público y privado en todo el territorio nacional así como los primeros pasos para la conformación de la red de dispositivos de atención.

Cabe destacar que para ese proceso no se convocó a ningún otro actor por lo que la visión que impera en dicha propuesta es desde una perspectiva sanitarista, no logrando incorporar la perspectiva social e intersectorial tan necesaria para proyectar el cambio de modelo que requiere la implementación de esta Ley.

Nuevamente son dejados de lado aportes desde otras disciplinas y ni que hablar de las personas usuarias de salud mental quienes históricamente han sido y siguen siendo hablados y pensados por otros. Ante este panorama, el grupo de familiares Federación Caminantes solicitó poder participar en una de las subcomisiones de la Comisión de Presupuestos integrada con Hacienda de Diputados, en la que pidió recursos para la Ley de Salud Mental (la diaria, 26/7/18). El debate de dónde sacar presupuesto para abrir dispositivos sustitutivos al manicomio reflotó la discusión de si hay que cerrar las instituciones monovalentes o si primero hay que abrir para poder cerrarlas.

Frente a esta situación y con el antecedente importante que fue la creación en el 2016 de la Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental en perspectiva de Derechos Humanos, varias organizaciones que conformaron la misma vuelven a reagruparse. A partir de una convocatoria de la Sociedad de Psiquiatría se conforma el Colectivo de Salud Mental Integral con el objetivo de sumar fuerzas para poder exigir movimientos y acciones inmediatas por parte del gobierno para que la ley comience a implementarse y garantizar la participación de las organizaciones en el proceso de reglamentación y también en las primeras acciones para la implementación de la ley y en la elaboración de un Plan Nacional de Salud Mental Integral.

Este nuevo agrupamiento da cuenta de importantes cambios en algunos de los posicionamientos (como por ejemplo desde la Sociedad de Psiquiatría), y una apuesta a la construcción colectiva y dialógica a pesar de las diferencias históricas y epistemológicas que persisten. Es un desafió que consideramos necesario dado que un verdadero cambio de modelo exige el compromiso, la participación y el trabajo de todos los actores involucrados.

Es así que el Colectivo Salud Mental Integral como primera acción, elaboró un comunicado manifestando su preocupación por la ausencia de acciones para la implementación de la ley, "tanto por parte del MSP, responsable último de la salud de la población, de ASSE y de los prestadores integrales privados" (13/8/18).Se solicitó al MSP se avance en la reglamentación de la ley, convoque a la Comisión Nacional de Contralor y a todas las organizaciones vinculadas a la salud mental para participar y aportar a la elaboración del "Plan Nacional de Atención Integral en Salud Mental". Se exigió además "la participación de todos los ministerios y organismos citados en el artículo 11 para dar cumplimiento a la interinstitucionalidad que mandata la Ley y que es tan necesaria para lograr una verdadera salud mental en el Uruguay en clave de derechos y desde el nuevo paradigma. Por último, se solicitó a los parlamentarios que consideren en la Rendición de Cuentas la inclusión de partidas que permitan implementar la creación de dispositivos alternativos y sustitutivos que "permitan efectivizar el cierre completo y definitivo del Hospital Vilardebó y las Colonias Etchepare y Santín Carlos Rossi al año 2025.

El 23 de agosto, el Ministro Basso convocó a las organizaciones con el fin de transmitir lo realizado a un año de aprobada la Ley de Salud Mental y las acciones a realizar. Es importante señalar que el MSP durante ese período no autorizó solicitudes de apertura de instituciones de carácter monovalente así como se ha mantenido el no ingreso de personas a CEREMOS (ex-colonias psiquiátricas). A su vez, y como parte fundamental del proceso de cambio, anunciaron la realización de cursos de capacitación de trabajadores y la implementación de algunas políticas de formación y sensibilización en temas, que han sido denunciados permanentemente por diversos colectivos -entre ellos Vilardevoz-, como la sobremedicación y las condiciones de las personas que aún sufren de internaciones prolongadas.

El 14 de setiembre se instala la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental, órgano creado por la Ley de Salud Mental, con el cometido de controlar el cumplimiento de la ley y el resguardo del ejercicio de los derechos de las personas con problemáticas mentales, así como supervisar las condiciones de hospitalización. Le compete, también, controlar las hospitalizaciones prolongadas (superiores a 45 días) e involuntarias, recibir y dar trámite a las denuncias, pedir la intervención de organismos estatales cuando corresponda y hacer recomendaciones al Ministerio de Salud Pública (MSP), organismo del que depende" (la diaria, 17 de setiembre, 2018). Cabe señalar que dicha Comisión y su ubicación es uno de las diferencias cruciales en lo que fue el proceso de discusión de la Ley dado que para las organizaciones sociales este debe ser una órgano independiente del MSP

en el entendido que el Ministerio no puede ser "juez y parte". Una de las garantías para que éste cumpla con los objetivos designados por Ley será la participación de las organizaciones sociales y de usuarios y familiares así como la articulación permanente con la Institución Nacional de Derechos Humanos.

En octubre el Programa Nacional de Salud Mental del MSP realizó una convocatoria con el fin de comenzar a instalar instancias de diálogo y participación de las organizaciones sociales, profesionales y gremiales para la elaboración de propuestas sobre primeras medidas y acciones a tomar para la implementación de la ley, el proceso de reglamentación de la misma, así como la creación de grupos de trabajos por ejes temáticos para la elaboración del Plan Nacional de Salud Mental.

A nivel del movimiento social latinoamericano, en octubre Montevideo fue sede del 2do Encuentro de Derechos Humanos y Salud mental, organizado por la Red de Derechos Humanos y Salud mental creada en Florianópolis en julio de 2017. Allí participaron más de dos mil personas de todo el continente y se reafirmó la importancia de estar alertas ante los retrocesos en países como Argentina o Brasil, en donde la lógica de la mercantilización y el recorte de políticas sociales que garantizan derechos ha generado la vuelta a los manicomios. En estos procesos queda demostrado que la existencia de los mismos, en tanto depósito de pobres, se sigue basando en la idea de exclusión y marginación del diferente y en tiempos de tecnocapitalismo, de aquel que no se considera productivo. En este contexto geopolítico es importante identificar las lógicas que priman en algunas políticas donde en nombre del desarrollo económico y social se reproduce el autoritarismo, la arbitrariedad, el control social y el arrasamiento de las subjetividades diferentes a las que hegemónicamente cumplan con las condiciones para estar incluido en una sociedad capitalista. Y en estas sociedades los locos y las locas, así como los pobres siguen siendo, al decir de Franco Basaglia, doblemente excluidos.

4. Algunos desafíos de aquí al 2025

En este contexto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) promueve un modelo de atención basado en los principios rectores de integralidad, interdisciplinariedad y multisectorialidad.

Para ello se deben generar servicios que presten apoyo a las personas en las diferentes etapas del ciclo de vida y, según proceda, faciliten su acceso a derechos humanos básicos como el empleo (incluidos programas de retorno al trabajo), la vivienda o las oportunidades educativas, y su participación en las actividades de la comunidad, los programas y otras actividades significativas (OMS, 2013). Para su concreción es necesario que existan cambios socioculturales, compromisos desde los gobiernos así como promover cambios en el imaginario social que integren la locura a partir de la implementación y fortalecimiento de dispositivos alternativos y/o sustitutivos al manicomio. A su vez, valorar los dispositivos

existentes, así como indagar las dinámicas y lógicas colectivas especialmente en aquellos que han logrado integrar a personas con padecimiento psíquico.

Será un desafío la implementación de políticas que no terminen siendo prácticas asistencialistas, solidarias con los mecanismos de desafiliación y donde la alternativa de las personas se transforme en buscar solo el acceso a beneficios sociales sin encontrar como contrapartida prácticas de integración basadas en la autonomía y la participación. Lograr que esto se modifique será parte de un cambio cultural que habilite la construcción de otros sentidos y otras condiciones de vida posibles tanto para usuarios como para trabajadores de la salud. La dignidad social de las personas tiene que ver con lo que Castel llama la utilidad social en tanto poder asumirse como productor de la sociedad y el sistema del cual somos parte.

Uno de los efectos de las políticas neoliberales, similar a lo que genera el manicomio, es el aislamiento. Este produce mecanismos de desafiliación social que no solo implican la ausencia completa de vínculos, sino que "*(...) la ausencia de inscripción del sujeto en estructuras dadoras de sentido. Se postulan nuevas sociabilidades flotantes que ya no se inscriben en apuestas colectivas (...)*" [4]

Si pensamos en un proceso de construcción de nuevas formas de comprensión de la problemática en torno a la locura debemos pensar también en nuevas formas de articulación de las políticas sociales y las políticas de salud, dado que nos enfrentamos a la necesidad de profundizar reformas con base en las comunidades y eso significa pensar en dispositivos alternativos a los existentes que favorezcan la construcción de territorios que devuelvan la locura al campo de la vida cotidiana y los saberes sociales.

El Estado debe promover la construcción de políticas específicas en salud mental por parte de todos sus Ministerios y demás organismos, de modo de garantizar un verdadero abordaje integral y el desarrollo de acciones conjuntas y solidarias que profundicen las ya existentes. Es fundamental que se implementen acciones desde todas las sectoriales que permitan la creación de dispositivos alternativos y sustitutivos al modelo sanitario actual para una verdadera integración social de las personas con padecimiento psíquico. Y que planteen una adecuada inserción laboral, de acceso a la vivienda, a la educación, al arte, a la cultura, al ocio, al tiempo libre y al deporte.

La intersectorialidad debe ser pensada desde un enfoque de derechos y particularmente de restitución de los mismos con abordajes inter y transdisciplinarios, en conjunto y articulación con las organizaciones sociales y las comunidades. Es imperiosa la creación de una institucionalidad que garantice la intersectorialidad por encima de la fragmentación de políticas y los divorcios institucionales en donde los únicos perjudicados siguen siendo los ciudadanos y ciudadanos.

[4] Galende, E. (1990). Psicoanálisis y Salud Mental. Buenos Aires. Paidos.

Otro desafío es la formación de recursos y para ello la Universidad debe poder profundizar algunos lineamientos que ha puesto en marcha en los últimos años como ser la formación integral (de funciones, de disciplinas y de actores) y la inclusión en los planes de estudio de una perspectiva de derechos y de perfiles profesionales que incluyan la humanización de las prácticas y los vínculos entre técnicos y usuarios.

Esto implica cambios y desarrollar nuevas estructuras que contemplen la acción comunitaria, el territorio donde las personas viven y la participación activa de las personas en los diseños, aplicación y control de las estrategias en salud mental, apostando a un cambio cualitativo de desarrollo humano y social. Este cambio, que se relaciona estrechamente con la APS y el SNIS, contempla el primer nivel de atención en cuanto a la salud, pero necesita trascender hacia un modelo comunitario que vaya más allá de lo sanitario. Existen experiencias en la región así como en nuestro propio país, donde confluyen tanto las dimensiones sanitarias como sociales en salud mental propiciando que las personas no sean aisladas de su comunidad.

Por último, de aquí al 2025, donde el cierre de los manicomios será posible si logramos dar todas estas batallas entre todos y todas, no debemos olvidar que muchas personas han sido y siguen siendo víctimas de un modelo perimido que en nombre de la cura, de la normalización y la rehabilitación han sido profundamente dañados en su integridad. Consideramos fundamental asumir esto y pensar en políticas de reparación tanto a nivel económico como social. Para ello podemos tomar como ejemplo la reparación económica planteada para los y las personas detenidas, torturadas y encarceladas durante la última dictadura militar así como lo recientemente logrado en la Ley integral para personas trans.

Porque queremos una Salud Mental en el Uruguay justa, inclusiva y humanizadora, es que seguiremos caminando juntas y juntos, hermanándonos con otras luchas que también son nuestras luchas y que problematizan el campo de la locura.

Referencias bibliográficas

OMS (2013). *Plan de acción sobre salud mental 2013-2020.* Ginebra, OMS. Recuperado de: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/97488/1/9789243506029_spa.pdf?ua=1



Foto: Abraxas

Modelos hegemónicos, política y subjetividad

Miguel Scapusio[1]

"Escuche, dijo Pessoa, cuénteme como le van las cosas en la clínica psiquiátrica de Cascais... Como usted ya sabe, respondió Antonio Mora[2], el diagnóstico que recibí fue de paranoia con psiconeurosis intercurrente, pero por suerte me queda el doctor Gama, a quién le gusta escucharme, es una persona muy amable y sostiene que la locura es una condición inventada por los hombres para marginar a las personas que molestan a la sociedad"[3].

1 Psicólogo. Integrante de Serpaj.

2 Antonio Mora, filósofo y loco, es uno de los tantos heterónimos del escritor y poeta portugués Fernando Pessoa.

3 Antonio Tabucchi: "Sueño de sueños" seguido de "Los tres últimos días de Fernando Pessoa". Editorial Anagrama, España, 1996.

En agosto de 2017 y luego de un discutido proceso parlamentario, fue aprobada la ley número 19.529, llamada Ley de Salud Mental. Es de señalar que durante su tramitación en ambas cámaras, la Institución Nacional de Derechos Humanos, la Oficina Regional del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y distintos Comités de Naciones Unidas, presentaron fundados reparos a la aprobación de esa ley, señalando el incumplimiento por parte del estado uruguayo de preceptos y resoluciones adoptadas por estos organismos internacionales que contaron con el voto favorable de nuestro país.

También un importante número de organizaciones, agrupadas en la Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental en clave de Derechos Humanos, señalaron la incongruencia de la ley que, a pesar de llamarse de Salud Mental, iba en realidad a centrarse en la enfermedad, el *"trastorno mental"*, término que se reitera numerosas veces a través su articulado y que muestra la notoria influencia en ella de las concepciones y metodologías que predominan hoy en el campo de la medicina psiquiátrica.

Luego de su aprobación la ley se encuentra hoy en un lento proceso de reglamentación (hasta el momento hay pocos artículos reglamentados) con directrices que emanan del Ministerio de Salud Pública. A pesar de los esfuerzos por cierto "aggiornamiento" conceptual planteado por algunas de las organizaciones convocadas por ese ministerio, no parece que la reglamentación aporte significativamente para variar los agotados modelos sanitaristas que campean en el horizonte de la llamada "Salud Mental".

Cierto es que la ley establece cambios que podrían atenuar el complejo panorama que, en relación a su atención, enfrenta la mayoría de los usuarios. El prometido cierre de los manicomios para el año 2025, la atención en hospitales generales (tanto para el sector público como el privado), la implementación de "casas de medio camino", podrían inaugurar otras formas de trabajo con *la locura,* radicalmente diferentes de los manidos abordajes psiquiátricos con su recurrencia a la descripción y clasificación sintomatológica y la consabida utilización de psicofármacos, casi siempre como primera opción.

Sin embargo, no podemos ser muy optimistas con respecto a esos cambios prometidos a partir de la ley. La notoria escases de recursos y las generalizaciones a las que se recurre sin fundamentaciones claras sobre cuál es el modelo que se pretende instrumentar, aumentan la incertidumbre sobre el alcance del *cambio de paradigma* que la ley anunciaba.

Creemos que si no cambian las concepciones y las macro orientaciones con las que se intenta operar en ese campo, se corre el riesgo de producir un cambio meramente semántico, un "como si" que deje casi intacta la realidad de las personas, muchas veces cosificadas a través de diagnósticos de distinto tipo, sin contemplar la complejidad de sus situaciones de vida que tienen que ver, entre otras cosas, con el entorno relacional, el hábitat, el trabajo y la educación.

Sabido es que lo que se da en llamar "Salud Mental" es un terreno que ha estado siempre atravesado por las miradas más diversas y por disputas disciplinarias por las inherentes cuotas de saber, poder, prestigio y lucro que ellas conllevan.

Tampoco podemos ignorar que hay disciplinas, como la medicina, que detentan una importante cuota de poder frente a otras. Detrás de la palabra médica hay siempre, implícito o explícito, un poder que avala. En este caso, además del discurso médico con su propio peso difuminado a nivel social desde la etapa del disciplinamiento, está el poder estatal. Como lo dice Kuhn: *"Las proposiciones que se presentan a sí mismas como conocimiento científico, pueden dominar un campo, no porque de hecho provean conocimiento, sino porque son aceptadas por los practicantes de dicho campo, y trasmitidas como la verdad a las generaciones subsiguientes...Una visión es dominante en un campo no solo por su poder científico sino, y a veces en forma más determinante, por su poder político"*[4]

Es importante detenernos en este punto ya que él permea la mayor parte de las orientaciones que, desde el poder político se refieren a la "Salud Mental".

Refiriéndose a lo que él denomina *"el modelo médico hegemónico",* Gregorio Baremblitt señala que es aquel que *"adquiere dominancia epistemológica e institucional en una formación económica-social determinada".* Y agrega, para caracterizar algunos de sus procedimientos, que "*su concepción de la salud es la ausencia de enfermedad. Su ideal de cura es la regularización funcional y la supresión de signos y síntomas. Sus recursos predilectos son los quirúrgicos o farmacológicos. La interrelación con el paciente coloca a este en un papel cosificado, mudo y pasivo. Las determinantes socio-económico-políticas de la enfermedad no forman parte del área que le compete".* Nos muestra también "*la incesante expansión del imperialismo médico, que va invadiendo una a una la totalidad de las actividades, prácticas e idiosincrasias de la actividad humana, medicalizando el nacimiento, las edades, el sexo, el trabajo, en suma, la vida y la muerte"*[5].

A partir de esta cita, una pregunta que nos podríamos hacer es si este modelo médico difiere en algo de los fundamentos con los que se redactó la ley de salud mental y de los materiales a los que nos tiene acostumbrados el Ministerio de Salud Pública a través de la divulgación de sus propuestas sobre la salud mental.

Otras miradas, discursos y acciones diferentes a las que predominan desde la institucionalidad estatal-disciplinaria sobre *la locura*, si bien no tienen el mismo reconocimiento de las autoridades por sus menores cuotas de poder, tienen **por eso mismo**, la posibilidad de transgredir los marcos convencionales y elaborar estrategias y formas de intervención originales y creativas que no disocien los padecimientos personales de los sociales que son, en última instancia, el origen de los primeros. Esto, que es realmente lo que habría que tomar en cuenta, es lo que parece escapar a la comprensión de las autoridades de la salud.

Cómo trabajar con las problemáticas económicas, culturales y sociales, con lo familiar, con las concepciones de género, en última instancia, con *lo político* es el ver-

[4] T. Kuhn: "Estructura de las revoluciones científicas". Fondo de Cultura Económica. México, 2004.

[5] G. Baremblitt: "El Modelo Médico Hegemónico. Su influencia y sus alternativas" En: "Saber, poder, quehacer y deseo". Nueva Visión, Buenos Aires, 1988.

dadero desafío que tienen por delante las acciones orientadas a la salud mental. Esto requeriría un compromiso mucho mayor de una cantidad de organismos del estado en materia recursos materiales y humanos -la tan mentada intersectorialidad -que hoy es casi imposible de instrumentar por las carencias presupuestales y la rigidez de los esquemas de funcionamiento de las reparticiones estatales. Y requeriría sobretodo, de un pensamiento que privilegie lo comunitario como lugar de encuentro sin exclusiones de las diferentes *formas de vida.*

Ir a la búsqueda de "trastornos mentales" en lugar de Derechos Humanos es no solo caer en "especialismos" y omitir el paradigma que se invoca, sino transitar en una dirección equivocada que podría convertirse, más allá de las intenciones inicialmente declaradas, en uno más de los dispositivos de control social.

Siguiendo con la descripción del actual estado de situación, hoy tenemos también que incluir los enormes intereses económicos de la industria farmacéutica que influye, con distintas estrategias de marketing, a las disciplinas más proclives a la supresión de "sintomatologías", para que, de acuerdo a su nivel de "cientificidad", operen sobre una entidad llamada "trastorno mental" en base, casi exclusivamente, a la indicación de medicamentos.

En relación a esto, Carlos Madariaga sostiene *que "la enfermedad mental ha sido reducida por el neopositivismo reinante en los espacios de poder de la psiquiatría (la academia, las instituciones internacionales, los sistemas de salud públicos y privados, las sociedades científicas y sus publicaciones, el complejo industrial-farmacológico e instrumental-tecnológico, etc.) a procesos patológicos situados en la genómica y la alteración molecular. Este reduccionismo biologicista se proyecta en las estrategias de sanación, donde opera una primacía aplastante de la psicofarmacología". "La medicalización de la vida, la sobreproducción de enfermedades, la psiquiatrización de las emociones y sentimientos de los seres humanos, la iatrogenia de los psicofármacos y las cifras ocultas de muerte por efecto directo e indirecto de los medicamentos que emergen del modelo biológico en psiquiatría, están en la base de la crisis paradigmática que muchos autores han denunciado. A diferencia del modelo hegemónico en psiquiatría, la salud mental colectiva establece que la enfermedad mental no es lo que es solo debido a los eventos neurobiológicos que le subyacen sino también (y principalmente) debido a lo que se hace con ella, a las visiones que el Estado, la sociedad y los sistemas médicos tienen y a las prácticas que de aquí nacen*[6].

Al respecto, Jean Baudrillard apuntaba que en las lógicas actuales del capitalismo, *"Se perderá el propio concepto de ser humano. Pasaremos al ámbito de lo infrahumano, de la mera genética. El ser humano será entendido como especie y no como género. La ciencia va, en ese sentido, hacia una acción exclusivamente molecular. Actuará sobre el código genético, las partículas...* ***Es decir, entenderá al hombre según su fórmula, y no según su forma****".* [7]

[6] C. Madariaga: "Clínica psiquiátrica y ciudadanía: de la crisis del paradigma biomédico a la Salud Mental Colectiva". Ponencia en Escuela de Verano de la Escuela de Salud Pública. Chile, 2018.

[7] J. Baudrilliard: en "Cultura y Simulacro" Ed. Kairós, 1978 y "Estrategias Fatales" Ed. Kairós, 1983. Barcelona.

A pesar de todo esto, la recurrencia a las concepciones psiquiátricas está en un primerísimo primer plano en casi todos los documentos que emanan del MSP, a pesar de las referencias a la interdisciplina y a los "equipos de salud". Las palabras "psiquiatría" y "salud mental" aparecen unidas casi hasta lo indisoluble, evidenciando lo que venimos señalando: un estilo repetitivo de gestión, la primacía de una profesión sobre las demás, el reclamo casi exclusivo de competencia de la medicina psiquiátrica en este modelo de atención y lo que es más grave, la no apertura a la escucha o la invalidación de las propuestas que plantean otras formas de tratar el tema, como ocurrió y continúa aconteciendo desde que se gestó la ley.

Por otra parte, los sistemas de salud y sus políticas públicas difícilmente puedan responder a las dificultades y diferencias que por razones económicas y culturales se plantean desde distintos sectores de la población. Los riesgos de una "uniformización" de conceptos y formas de trabajo con sectores que presentas notorias diferencias, están a la vista en el encare global que se hace del tema. Así las cosas, el discutible estatus científico del *"trastorno mental"* y la difusión del mismo desde los ámbitos de la salud pública, puede propiciar un elevado monto de demanda que, sin otras alternativas a la vista, no tendrá otra forma de ser respondida más que con la administración generalizada de psicofármacos.

En relación a eso y como *"para muestra basta un botón",* me parece oportuno por sus similitudes con los planteos en relación a la salud mental que vengo analizando, desentrañar lo que encierra una frase del Presidente Tabaré Vázquez en su discurso ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en junio de 2017 y mostrar los modelos que subyacen en ella.

La frase en cuestión dice lo siguiente*: "En un mundo que por momentos se parece demasiado a un hospital psiquiátrico administrado por sus propios pacientes no está de más reivindicar la sensatez"*[8]. La misma frase fue reiterada por el Presidente ante cuatro Premios Nobel de la Paz en su discurso de bienvenida de "Voy por la Paz", actividad realizada en Montevideo en abril de 2018y nuevamente utilizada el 26 de setiembre de este año ante la Asamblea General de Naciones Unidas.

Para alguien desprevenido o ganado por las concepciones tradicionales que prevalecen en cuanto a "la locura", la frase del Presidente (a pesar de cierta "compulsión a la repetición") podría parecer una analogía adecuada para describir el estado actual del mundo.

Pero si nos detenemos para ver los modelos de pensamiento que están implícitos en ella, vemos que la base argumental, es no solo equivocada, sino que está cargada de un pensamiento conservador, cientificista y prejuicioso hacia los "pacientes"a los que alude en el ejemplo que propone.

En primer lugar, porque los que administran el mundo actual no son los *pacientes* sino determinados *agentes*. Esto es, personas, estados, organismos (como por ejemplo el FMI

[8] El Obsevador, 6 de junio de 2017.

o el Banco Mundial) y corporaciones transnacionales que concentran, cada cual según su especificidad, un inmenso poder militar, económico, tecnológico y comunicacional a lo largo y ancho del planeta.

Si vemos los poderes omnímodos y los medios de los que gozan determinados personajes -Trump, Putin, Erdogan- y otros gobernantes por el estilo, la analogía resulta totalmente errónea ya que es absolutamente evidente que los llamados "pacientes psiquiátricos" no gozan ni gozaron nunca de las mismas prerrogativas.

En segundo lugar, porque los pacientes de los hospitales psiquiátricos provienen por lo general de los estratos más bajos de la sociedad y están sometidos, al igual que la enorme mayoría de la población mundial, a las mismas reglas de juego impuestas desde los lugares de poder: falta de oportunidades, pobreza, encierro, miserias, humillaciones y violencias de distintos tipos, incluyendo las causadas por los propios Estados.

Una tercera razón es que en las tendencias del mundo actual, quienes gobiernan y gestionan, como ocurre también en los hospitales psiquiátricos, son los que tienen o creen tener, la habilidad, el conocimiento y el mando para ello. Son integrantes de la nueva clase dirigencial mundial, que provienen casi siempre de determinados lugares sociales: políticos profesionales, militares, empresarios, economistas y tecnócratas de distinto tipo, contrariando aquella vieja y sencilla definición de que la democracia es o debería ser *"el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo"*.

Por último cabe preguntarse: ¿a qué viene esa implícita distinción entre los cuerdos y los locos?

Si es para achacarles a estos últimos los males del mundo y *"reivindicar la sensatez"*, solo basta con mirar el estado calamitoso de las colonias y hospitales psiquiátricos cuya gestión ha sido confiada casi siempre a los "cuerdos" (autoridades, médicos y psiquiatras), avalados por el poder político y designados por el Estado.

Por lo señalado hasta ahora y volviendo a la frase en cuestión es que nos autorizamos entonces a invertirla y preguntarle al Sr. Presidente: ¿el estado que muestran hoy nuestros lugares de "tratamiento e internación" será muy diferente a la situación del mundo actual?

La frase en cuestión no hace más que reafirmar el modelo médico hegemónico –y particularmente el de la psiquiatría- como uno más de los sofisticados dispositivos de control social. Hoy, a más de un año de aprobada la ley de Salud Mental, la situación de estos lugares permanece casi incambiada. El Hospital Vilardebó se encuentra superpoblado y las modalidades de tratamiento –sobremedicación y aplicación de electroshocks- tampoco han tenido variantes significativas.

La analogía sería realmente valida si, "*apelando a la sensatez*" como señala el Presidente, alguna vez los internos hubieran tenido la oportunidad de participar de algún modo en

la gestión de los hospitales psiquiátricos y reclamar por sus derechos tan reiteradamente vulnerados.

Si pudiéramos –como debemos- imaginarnos otras formas de trabajar con *la locura* tendríamos que desprendernos de los repetidos modelos tecnocráticos presentados -otra vez- como la novedosa y única opción válida e incluir lo económico, lo cultural y lo político como tres registros básicos para reencontrarnos con una socialidad que se ve cada vez más afectada por los distintos *dispositivos de subjetivación* que propone el nuevo orden del capitalismo globalizado. Porque la Salud Mental no es una entidad abstracta y aislada de estos fenómenos.

De todas formas, vale volver a mirar el estado del mundo para ver que en medio de la enorme y violenta explotación económica que se está llevando a cabo, estos dispositivos invaden cada vez más la esfera privada de las personas y sus redes de socialización buscando la explotación de lo social y el control de las subjetividades que escapan a ella. De más está decir que en esa deconstrucción de lo social y lo político, participa también el enorme arsenal tecnológico, comunicacional y mediático que impone los modelos de "cientificidad" que van a aplicarse.

Como señala Chul Han, hoy *"lo social se degrada y se hace operacional hasta convertirse en un elemento funcional del proceso de producción." "El globo entero se desarrolla en pos de formar un gran panóptico"* en el que a diferencia del panóptico de Bentham *"ningún muro separa el adentro del afuera...* y esto es actualmente "*sobre todo un imperativo económico*"[9]. Las políticas con las que se trata actualmente la problemática de la población excluida del mundo (pobres, marginados, migrantes, personas en situación de calle, "locos", etc.) forman parte de ese nuevo panóptico en donde las concepciones disciplinarias y sus criterios cientificistas, participan -lo sepan o no- de la construcción de los nuevos sistemas de control. Son parte, como tantas otras, de las técnicas de gobernabilidad de estos nuevos tiempos.

Por eso, en el mundo actual, diseñado exclusivamente para consumidores, las "ofertas de salud mental" deberían ser repensadas de otras maneras. Así lo indican los enormes contingentes de seres humanos que carecen de todo tipo de apoyaturas para su supervivencia.

Tendrían que abrirse de múltiples maneras a la comunidad. A tender a la inclusión y no a la estigmatización de *lo diferente* de personas y colectivos, dejando de lado las concepciones esquemáticas y controladoras que, a pesar de los velos que las recubren, responden en última instancia, a intereses corporativos.

Y deberían realizarse con audacia y con énfasis para posibilitar el advenimiento de un "*eclecticismo inventivo singularista, contingente y militante en defensa y ayuda de la idiosincrasia loca*".[10]

---

9 B.-Chul Han: "La sociedad de la transparencia". Herder Editorial. Barcelona, 2013.

10 G. Baremblitt: "Acerca de las Virtudes Teologales, las Ciencias y la Locura." En Lo Grupal 8. Ediciones Búsqueda. Buenos Aires, 1990.



Foto: Lucía Melgarejo

Ni almas en venta, ni almas a subsidiar
(Aportes al tema Situación de calle)

Walter Atilio Ferreira[1]

1. Rótulos

Históricamente, los marginados sociales de turno han sido rotulados enfáticamente. Los *pichis* o *bichicomes* (del inglés: "*The Beach Combers*", eran los sin casa que dormían en la playa y durante el día vagaban buscando objetos perdidos en la arena); o los "*atorrantes*": desocupados que dormían en los caños marca "A-Torrant", en la Argentina de los años 30. Más allá de los siempre discutibles orígenes etimológicos, en nuestros días seguimos asistiendo a una serie de formas de nombrar a las personas privadas de su derecho a vivir en un hogar. Pichis, atorrantes, personas en situación de calle, personas sin hogar, personas en situación de refugio, sin techo, vagabundos. Múltiples denominaciones originadas desde ciertos acuerdos sociales, desde la academia, desde las políticas públicas; nomenclaturas

[1] Operador sociocultural, coordinador de Urbano, programa del Ministerio de Educación y Cultura orientado a personas en situación de calle.

construidas desde miradas externas que han logrado consolidar a este sujeto en un lugar de sujeto excluido, interpretado y socialmente marginado. Toda una sociedad tiene el derecho a observar, a escribir sobre ello, a diseñar dispositivos de paliamiento; se alimenta así una cultura del rótulo: marca que el sujeto ha de llevar y por la que será reconocido; el rótulo que lo signa es el mismo que lo invisibiliza y lo priva de voz propia.

En este artículo, trataré de evidenciar algunas centralidades del problema como cosa actual observado desde una perspectiva de defensa de Derechos Humanos y cierta noción de que en la larga cadena de violaciones a esos derechos, participamos varios actores institucionales. Este breve trabajo se apoya firmemente en lo experiencial y en trabajos de investigadoras e investigadores que aportan a descentrar al sujeto excluido del lugar de la culpa. Subyacerá en él la noción de *maltrato institucional* (Roig-Marín, 1989)[2], con el fin de delimitar responsabilidades y aportar a un camino de propuestas que incluya a distintos actores tanto estatales como comunitarios en una lógica de complementariedad de esfuerzos.

A lo largo del texto aparecerán palabras de personas en situación de calle que responderán a preguntas específicas y dialogarán con los conceptos desarrollados aquí.

Hablo de *situación de calle* aun no sintiéndome cómodo con el término; decido usarlo como significante ya aceptado; un corte conceptual y código común que permite entendernos.

2. Siluetas

Hablar de situación de calle incluye la noción de historicidad de un sujeto condicionado por una serie de vulneraciones de derechos a través del tiempo, en un medio social y jurídico preciso. La exclusión podría ser un resultado de la suma de desigualdades en el plano económico, social y cultural; procesos que van conformando acuerdos tácitos desde una sociedad que deja afuera aquello que ya no le es funcional. Ese rechazo social se materializa en la anulación de las capacidades del sujeto para ser parte integrada de una comunidad. Así como en la Edad Media, los considerados anormales eran expulsados del medio social asociándolos a lo monstruoso, el excluido actual sufre una suerte parecida con el agregado que debe convivir con sus expulsores en un medio social donde no puede ejercer su carácter de igual.

Las ciudades, particularmente Montevideo, son el escenario en el cual esas condiciones de desigualdad toman corporalidad y narran también una cultura de ciudad donde convivimos en el espacio público, con personas que al no poder ejercer sus derechos, se tornan *siluetas* que transversalizan distintas problemáticas sociales, dramas humanos y conflictos.

A pesar de ser vista como una unidad, dicha situación se compone de una heterogeneidad de causas y características impertinentes de homogeneizar en una sola definición. Este

[2] Martínez Roig y Sánchez Marín, Barcelona, 1989,s/p http://www.eduso.net/res/?b=9&c=78&n=215

sujeto social, no siempre habita la calle como cosa física; sino que también recorre refugios nocturnos, pensiones para pobres, un circuito diurno de plazas, shoppings, facultades, hospitales, comedores. La carencia de hogar, lo torna un sujeto pasible de procesos institucionalizantes, interpretaciones, sanciones. Sus condiciones de existencia pueden tornarse aún más dramáticas dependiendo de su condición de género, edad, salud mental, experiencia carcelaria, adicciones, etc. Si algún ingrediente puede servir para hermanar todos estos elementos, es el corte temporal o permanente con los espacios de integración social (educación, salud, cultura, trabajo); lo que lleva a la maduración de los procesos de exclusión, en acuerdo con Jorgelina di Iorio:

Quienes están en situación de calle son considerados objetos de intervención bajo el modelo de una ciudadanía asistida o tutelar. Asimismo, los procesos de vulnerabilidad configuran un conjunto de "ciudadanos sin derechos", donde se pone de manifiesto la relación desigual entre bienestar y justicia, entendiendo por justicia la justa y equitativa distribución y acceso a recursos, servicios y derechos[3].

La situación de calle deteriora rápidamente los cuerpos y la salud psíquica, el individuo, luego de un período no demasiado extenso, es deslegitimado como ciudadano, des- individualizado y des-culturizado, ya que las políticas de abordaje suelen derivar en uniformes y disciplinantes. Se conforma un "afuera" simbólico, que deja al ciudadano en condición de excluido como sujeto de derecho. El propio sistema que intenta reparar el error, institucionaliza los cuerpos y corta con los posibles vínculos que posibilitarían el regreso al "adentro", ya que hay una descalificación social como plantea Castel: *"Cuando sobre las personas recae la adjudicación de cierta inutilidad social quedan también descalificados en el plano cívico y político, la ausencia de proyecto hace difícil hablar en nombre propio aunque sea para decir no*[4]*"*

La condición de excluido, torna al individuo en un ser amenazante, *un otro tan otro* que parece requerir regulaciones más severas. Ya en la primera administración del Frente Amplio, desde el Estado se diseñan políticas cuyos enunciados parecen encaminarse hacia la restitución de derechos y a la participación ciudadana siguiendo una tradición de consignas de izquierda, sin embargo a finales de su tercera administración se hace evidente que el modelo que ha sobrevivido de forma soterrada y en múltiples terrenos, es el del viejo paradigma del ocultamiento de la pobreza.

El espacio público; las plazas, parques, instituciones públicas, veredas y entradas a los shoppings, espacios físicos donde las *siluetas* hacen evidente su corporalidad, es regulado de forma que no sea habitado por esta anomalía. Se va conformando una exclusión física y simbólica. Según Marc Auge, *"Si un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacio-*

[3] Di Iorio, J (2015)"Intervenciones psicosociales con personas en situación de calle: El cuidado como categoría de análisis. (*), Susana Seidmann, Constanza Gueglio, Gustavo Rigueiral. Extraído de: http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/838/570

[4] Castel, Robert (1995) La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado. PAIDOS - Bs. As.

nal e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definirá un no lugar"[5].

3. Palabra[6]

– ¿Te sentís escuchada?

– "Sí, a veces sí. En el refugio hay una educadora que me ha dado una mano terrible. Ella me escucha y yo creo que me quiere aunque no es nada mío". (Vanesa 25 años).

– "No. Yo ya casi ni hablo, porque si hablás mucho, te ponés a pedir mucho, se complica terminan sacándote la permanencia. Yo a Puerta de Entrada no quiero ir más, una vez me pegó una loca y el policía no me abrió la puerta (Patricia 32 años).

– ¿Te sentís escuchado? "En realidad el sistema de refugios y de salud, no escucha a nadie, si bien elementalmente se pueden obtener espacios de expresión, pero escucha en el sentido de tener una respuesta adecuada, personalizada, creo que no". (Jorge, 61 años)

– "No. Rara vez me escuchan. Los técnicos siempre están ocupados con muchas cosas que tienen y en el refugio es difícil tener amigos. Ni vos me estás escuchando ahora porque estás pensando más en que quede bien tu artículo a que lo que yo diga sea importante. (Gerardo, 47 años)

4. Pichi- tour

El modelo de atención a las personas sin hogar de MIDES[7], centralizado en la Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración, de la cual depende la División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle, les provee a la mayoría de las personas, techo, comida y técnicos para trabajar sobre las problemáticas específicas. En sus enunciados institucionales aparece la idea de trabajar desde una lógica de restitución de derechos y con un horizonte de reinserción social, pero difícilmente esos enunciados pueden verse y traducirse en avances concretos; mientras tanto, se consolida un aparato de atención y contención que participa de la cadena punitiva, tanto simbólica, como concreta.

En 2018, todos los días a las 09:00 am, salen a la calle más de 1000 personas[8] que duermen en centros nocturnos, la mayoría de ellos en el Centro de Montevideo. Se van conformando estrategias de "achique", en varios puntos de la ciudad que les proveen baños,

---

5 Auge, Marc, 1996, p. 17 Los no lugares, una antropología de la Sobremodernidad. Gedisa Editorial Bs. As.

6 Respuestas dadas por personas en situación de calle que "achican" diariamente en Facultad de Ciencias Sociales.

7 Ministerio de Desarrollo Social.

8 Estimativo no oficial que toma en cuenta la cantidad de centros nocturnos multiplicándolos por los promedios oficiales de usuarios diarios.

agua, calidez y en muchos casos, acceso a wifi. En 2012, se había establecido un recorrido diario muy específico por parte de los más jóvenes y que incluía Plaza Seregni, comedor de Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y Urbano[9], al cual autodenominaban "pichi tour". Este año 2018, la situación de calle tomó relevancia en los grandes medios de comunicación cuando la Facultad de Ciencias Sociales (CCSS) comenzó a ser parte del recorrido diario de unas 100 personas[10].

Personas que según un editorial del diario El País: *no son para nada estudiantes, ni docentes, ni funcionarios, pero que sí utilizan las instalaciones universitarias. Esas personas se conectan a internet, por ejemplo, en los salones en los que hay computadoras previstas para uso estudiantil; se encierran discretamente en algunos salones para pernoctar cuando ya no queda ningún funcionario en la Facultad; y en algunos casos de individuos que parecen alcoholizados o con problemas mentales, orinan y defecan dentro de la Facultad, pero no en los baños previstos para tales naturales necesidades humanas, sino en los salones de clase"*[11].

La simple idea de irrupción en la cosa pública "tomada" por personas en situación de calle, habla del extremo de marginación en el que está este sector de la ciudadanía y los lenguajes utilizados en alguno de los medios para referirse al (repentinamente importante y preocupante) tema, dan cuenta del modo culposo en que son miradas.

El sistema que se propone proteger, asistir y restituir, se va mordiendo la cola a sí mismo ya que el proceso que va viviendo la persona al interior de la institución (que consiste en ir subiendo de niveles: nivel 1, nivel 2 y medio camino, hasta llegar a zona de egreso), va educando, muchas veces, al sujeto adulto en una forma de sobrevivencia sin horizontes de salida. Así, las personas que salen a la mañana y se tornan siluetas o amenazas en lugares públicos durante unas horas, a la tardecita vuelven a las mismas puertas que lo despidieron esa mañana, tornándose en un punto más en el recorrido que volverá a iniciarse a las 09:00 am del día siguiente. El sistema, sin proponérselo, se va mimetizando con un medio social de carácter punitivo y de parcialización del sujeto, ya que lo único que aparece de él, son las partes que molestan, ensucian, afean o amenazan.

5. Tener

Nómbreme 3 necesidades fundamentales.

– "Necesito tomar mis propias decisiones. Me gusta determinar mi forma de alimentación y tener autonomía para determinar cuánto tiempo trabajo y cuánto descanso" (Jorge).

– "Tener wifi cuando se me cante, ir al teatro de Verano y tener casa, aunque sea una casa hecha con dos chapas" (Gerardo).

9 Programa Sociocultural de Ministerio de Educación y Cultura orientado a personas en situación de calle.

10 Cifras recabadas por decanato de FCCSS.

11 Editorial de El País, 30 de junio 2018.

– "Una casa para poder estar con mi hija. Solas nosotras dos. Y nada más necesito" (Vanesa)

– " Tener estudio. Terminar mis estudios, casa y cultura. Y seguridad también. Y publicar mi libro" (Patricia).

6. Faltas

La idea de cosa molesta, de amenaza, no sólo aparece en los planos discursivos. Apoyando este proceso de degradación de lo humano, surgen nuevas normas jurídicas, ya no en el marco de las convenciones y acuerdos sobre derechos humanos, sino en el orden de la salvaguarda de la seguridad del ciudadano "integrado". En 2013 surge la ley 19120, o "Ley de faltas, conservación y cuidado de los espacios públicos" Su Artículo 368 habla de la "ocupación indebida de espacios públicos", estableciendo que las personas no pueden establecerse en el espacio público, a riesgo de ser detenidos luego de las advertencias correspondientes. En un estudio en el marco de las XIII Jornadas de Investigación de Facultad de Ciencias Sociales (FCCSS), aparece un recomendable trabajo colectivo del que tomo un fragmento:

En este marco de convivencia donde la inseguridad sirve de gramática para la comprensión de todos los conflictos, los vínculos entre los distintos sectores de la sociedad se ven cargados de discursos estigmatizantes que tienden a profundizar las barreras sociales y los mecanismos de exclusión. El miedo precisa de un "otro" al que temer y del que mantenerse a resguardo, así como el Estado precisa de un riesgo para tomar medidas de seguridad. En la lógica del miedo ese "otro "suele estar encarnado en la población más afectada por las privaciones materiales y simbólicas sobre las que recaen los perfiles criminalizantes. Las personas en situación de calle forman parte de ese "otro" que es sistemáticamente invisibilizado y excluido de la categoría social de ciudadano. Esta población tiende a ocupar dos polos de la sensibilidad social, entre la horca y la piedad[12].

La idea de *silueta*, no sólo es una metáfora de lo difuso, también lo es de la *anomalía*; hay algo que no encaja, cuerpos que son atravesados por normas y políticas que no serán incorporadas por éstos. Entre los *trabajadores de calle* es muy conocida una anécdota que tomaré como material de análisis, acerca de una mujer que fue sancionada en su refugio por fumar en el baño. La sanción consiste en suspenderla por una noche. Pero a la vez, la normativa del Programa Calle, no permite ingresarla a otro refugio nocturno sólo por esa noche. La mujer debería dormir en la calle, pero sufre enfermedades respiratorias y es invierno. Se buscan alternativas desde varios programas de atención, pero no existen. La mujer decide acampar frente a una comisaría y esperar a que la vengan a detener y que la Ley de faltas entre en acción, lo importante es sobrevivir. Varios policías cruzan la calle a convencerla de que se retire; la mujer se niega e invoca la Ley de faltas para que la retiren y la lleven al lugar que corresponda. Pasa la noche frente a la comisaría, vecinos le trajeron frazadas y un poli-

12 Camejo, S (2013,p 22) Situación de Calle y Ley de Faltas. Recuperado de http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Situaci%C3%B3n-de-Calle-y-Ley-de-Faltas-soledadCamejo.pdf

cía, agua caliente. Hay en este caso, una jurídica que no encuentra posibilidad de aplicación real aunque se la invoque desde la propia persona que comete la falta; orfandad extrema del ejercicio de sus derechos.

En vez de persona física, de existencia visible, real; una suerte de existencia fantasmática que sin embargo ocupa un lugar y molesta.

7. Ausencias

¿Qué cosa te hace feliz?

– "Cantar en una murga otra vez, estar con mi familia que quedó lejos y curarme de mi adicción que no voy a decir cuál es. Y si puedo, anotarme en la Facultad" (Gerardo).
– "Leer sin que nadie me moleste y comprar regalos para una persona" (Patricia).
– "Estar con mi hija y comer" (Vanesa).
– "Estar con cierta persona que aún no encuentro" (Jorge)

8. Refugiados

La cantidad de personas en la calle va en un crecimiento evidente, el último censo oficial es de 2016, pero hay un acuerdo general, que aún sin tener los conteos definitivos en 2018, la situación empeora. Según cifras oficiales, en los centros de atención a adultos en situación de calle del Mides en Montevideo[13], en la noche del 21 de junio de 2016, se registró la asistencia de 937 personas de acuerdo a los registros. 799 casos en centros nocturnos, 127 en centros 24 horas y 67 en Ley de Faltas.

En 2016 se contabilizaron un total de 1651 personas en situación de calle (556 se encontraron a la intemperie mientras que 1095 en centros).

MIDES cuenta con centros de atención 24 horas para mujeres con niños, niñas y adolescentes y centros nocturnos para hombres solos y mujeres solas. De noviembre a mayo funcionan 48 centros (43 en Montevideo y el resto en Canelones, San José y Maldonado) con cupo para 1445 personas. Con medidas especiales, se llegó a 1660 cupos en los meses más fríos de 2018, llenándolos todos. La política de atención, parecería estar signada por los emergentes, paliativos que tienden a minimizar el derrumbe.

Al no tener otras opciones habitacionales, la persona usuaria del servicio, va quedando anclada a un sistema que le otorga lo básico para su sobrevivencia. Está previsto que no puedan usufructuarlo por tiempos prolongados, pero sabemos que eso tampoco funciona. Así, surgen procesos de enquistamiento de muchos sujetos al sistema.

[13] Censo sobre situación de calle (2016) MIDES.http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/66540/1/20160921.

"El tiempo en el refugio sí parece operar como un factor que socava la salida de la situación de calle y en consecuencia, las posibilidades de acceso a una vivienda. En este marco, se hace visible que el diseño de programas alternativos de acceso a una vivienda para quienes tienen una posición frágil en el mercado de trabajo y no pueden acceder a otra solución habitacional que no sea un refugio, o quienes a la salida de instituciones de distinta índole no tienen dónde ir, se presenta como uno de los desafíos interinstitucionales principales para contrarrestar la habituación al refugio como un arreglo residencial de uso permanente.

Pero más importante aún, es que esa responsabilidad interinstitucional es imperante para que la permanencia en el refugio no conduzca a otras formas de privación - además de no poder habitar un espacio físico sentido como propio- más acentuadas y graves en el acceso a otro tipo de derechos y beneficios.[14]

A la interna del sistema de atención, entre los trabajadores, trabajadoras y equipos de los centros, quienes ponen el cuerpo en primera línea, tampoco hay uniformidades. Entre esos técnicos y profesionales, hay quienes sistemáticamente, ejercen poder haciendo uso de los distintos modos de sanción previstas en el reglamento y estableciendo una relación desigual con él o la usuaria. Asimismo, se halla otra diversidad de encares metodológicos, experiencias, individuales y a veces colectivas, comprometidas con los derechos humanos y que de alguna forma le proveen a la política aire limpio y prototipos de nuevas prácticas. No habrá avances en la lucha por la restitución de derechos de las personas en situación de calle, si no se cuenta con esa parte importante del funcionariado comprometida con la vida humana. Cualquier esfuerzo que se proponga trabajar en la línea de derechos humanos en ese contexto, debe tomar en cuenta que el terreno es ominoso y encuentra vacíos. Quizás lo único que se pueda consolidar como referencia, es la imperiosa necesidad de que a cada paso, no se pierda al sujeto como ciudadano en un marco de derechos, en la noción de generar ámbitos para una práctica discursiva, "sin abolir al sujeto", referenciando a Foucault.[15]

9. Fortalezas

¿Qué es lo mejor de vos como persona?

– Creo ser inteligente, saber escuchar. Sé manejarme en lugares donde va gente de todo tipo y no tengo adicciones (Jorge).

– Soy muy buena compañera (Vanesa).

– Soy culta. Eso es lo mejor. Leí mucho en otra vida, ahora se me rompieron los lentes, pero me gusta leer. En otra época leía a todos los rusos, entiendo más a los rusos que

[14] Ciapessoni, F. (2013): "Recorridos y desplazamientos de personas que habitan refugios nocturnos". Tesis de Maestría en Sociología, FCS, Udelar, Montevideo.

[15] Foucault, M (2009). La ética del cuidado de uno mismo como práctica de la libertad. http://www.topologik.net/michel_foucault.htm

a los uruguayos. Pero también leí otras cosas, muchas, a todos los franceses, Maupassant, los naturalistas, todo (Patricia).

– Me parece que es mi experiencia de vida. Eso es lo mejor que tengo y que soy honesto, inteligente y fui buen padre. Y que si está todo bien contigo, está todo bien. Pero si está todo mal, está todo mal. (Gerardo).

10. Inventario

Al inicio de este texto escribí: *en la larga cadena de violaciones a esos derechos participamos varios actores institucionales*. Me incluyo de forma consciente en esa *larga cadena* para no correr el riesgo de sentirme fuera y ver el problema como algo abstracto. Quienes operamos en medio de las políticas (aunque seamos operadores de base) y tenemos oportunidad de diseñar micro dispositivos de abordaje, habitualmente participamos de esa cadena, somos replicadores involuntarios de lógicas de ocultamiento mucho más sutiles que las hegemónicas.

El especialismo en relación al sujeto subalterno, suele estar plagado de acciones de obturación de sus voces. De algún modo, en muchos casos seguimos hablando por ellos tornándonos un eslabón más. Pensar paso a paso nuestras prácticas, revisar milimétricamente nuestros dispositivos de trabajo y análisis, es lo único que puede significar un avance en la lucha por la defensa de los derechos de las personas.

Nos movemos entre la lógica del déficit adjudicado a la persona o al grupo social que pasa a ser visto como vulnerable y no como vulnerado. Esta lógica impregnada en gran parte de las políticas estatales y de la sociedad civil, pone al sujeto en el lugar de la falta.

Poco se habla del déficit en nuestras prácticas; originalmente esta palabra (*del verbo latino faltar, flaquear*) era usada por los franceses a finales del SXVII para referirse a lo que faltaba a la hora de hacer un inventario; no estaría de más, inventariar nuestras acciones cotidianas para que cuando constatemos una falta, no sea el sujeto a quien hayamos perdido en el camino.

Si somos fieles a este razonamiento, debemos ser muy claros con la adjudicación de responsabilidades a quienes están al frente de las políticas de Estado. Cuando una política se plantea trabajar en un horizonte de derechos y termina siendo funcional al ocultamiento, ese déficit deriva en violencia institucional.

El mal funcionamiento de la interinstitucionalidad en el terreno concreto de las políticas de Estado en referencia a los derechos básicos de sus ciudadanos y ciudadanas, no puede ser visto solamente como un problema de gestión o de ineptitudes de sus funcionarios, sino como una falta. Claro que ha habido logros a toda escala, también en nuestras prácticas a nivel de base, pero apartémonos de la enfermedad infantil de defensa de la gestión para escuchar mejor a las personas con los que trabajamos. El día que ellas la defiendan, sabremos que estamos en la dirección correcta.

11. Manifiesto[16]

Hoy, 4 de julio de 2015, invierno de este lado del planeta, proclamamos:

Que se puede llegar a ese lugar calmo y tibio, donde nuestros cuerpos y alma y huesos estén agradecidos. Proclamamos la obligación, el deber de ser felices.

El frío nos recuerda que no hay conformación posible, que no hay quietud posible.

El calor generado junto al otro, hoy, nos recuerda y nos confirma que se puede y se debe caminar.

Proclamamos el derecho a una casa. Una casa donde podamos estar acurrucaditos en las noches más gélidas, fortaleciendo al amor humano. Una casa que esté dentro de un barrio, de un barrio dentro de una ciudad, una ciudad dentro del mundo. Proclamamos nuestra existencia legítima en un mundo.

Proclamamos que se puede. Y se puede porque sabemos. Porque nuestros corazones están abiertos al cambio. Que tenemos miedo, y aun así, caminamos. Que seguiremos abriendo camino a ese amor humano. ¡Proclamamos que seguiremos bailando, que seremos intransigentes con nuestro derecho a la felicidad! Que aquí no hay almas en venta ni almas a subsidiar. Que ya no más exclusión, no más discriminación. Proclamamos que ni siquiera hoy nos afanarán los desvelos y las velas consagratorias para evacuar las canciones más antiguas de la madre tierra. Y lo proclamamos prorrumpiendo prorrumpidamente emociones.

Proclamamos que se absuelve de la culpa al ciudadano que nos ve pasar con nuestros bolsos y petates desde el interior de su linda casa. El frío invierno es también nuestro hermano y nos construye.

Proclamamos la alegría y la danza y el tango y los tambores y los gritos de exaltación.

Agradecemos a las plazas, a los encuentros. A la vida que vive en las cosas y en la forma de las cosas.

Proclamamos que hay fanfarria porque hay vida. Que la fanfarria es interior, también.

¡Viva la fanfarria invernal!

[16] Poema colectivo escrito por personas en situación de calle, participantes de Programa Urbano, en el marco de la Fanfarria Invernal, evento anual que se realiza a la entrada del invierno para visibilizar el problema desde una perspectiva de derechos.

Bibliografía consultada

Bachiller, S. (2009). Significados del espacio público y exclusión de las personas sin hogar como un proceso de movilidad forzada. Reis. Revista Española de Investigación Sociológicas, 128, 125-

Bachiller, S. (2010). Exclusión, aislamiento social y personas sin hogar. Aportes desde el método etnográfico. Revista Zerbitzuan. Careaga: Bilbao.

Cabrera, P. (1998) Huéspedes del aire: Sociología de las personas sin hogar en Madrid. Universidad Pontificia de Madrid. Madrid, España.

Bourdieu, Pierre (1973). "Sobre el poder simbólico", en Intelectuales, política y poder, traducción de Alicia Gutiérrez, Buenos Aires, UBA/ ed Eudeba.

Castel, Robert (1995) La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado. PAIDOS - Bs. As.

Ciapessoni, F (2009): Ajustes y desajustes: debates conceptuales sobre las poblaciones sin domicilio. FCS-UdelaR

Derrida, J. (1989) La escritura y la diferencia. Barcelona, Anthropos, 1989.

Di Iorio, J., Rigueiral, G., & Mira, F. (2015 diciembre). Representaciones sociales y prácticas con personas en situación de calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Memorias del VII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología. XXII Jornadas de Investigación XI Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Tomo I, p. 62–5. Buenos Aires: Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires.

Giorgi, Víctor. (2004) De "sujeto sometido" a "sujeto de derecho" Educación social y políticas públicas. Recuperado de: www.inau.gub.uy/biblioteca/sujetogiorgi.pdf

Nivón Bolán, E. (comp.), (2012), Voces híbridas: reflexiones en torno a la obra de García Canclini, México DF, México: Siglo XXI

Spivak,G.C.(1998) ¿Puede hablar el sujeto subalterno? Orbis Tertius, Disponible en: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2732/p r.2732.pdf



Foto: Santiago Mazzarovich

El derecho de las Personas en Situación de Discapacidad a ser Personas

Secretaría de Discapacidad del PIT-CNT

Cuando hablamos de discapacidad debemos contemplar que al abordarla tenemos una carga proveniente de una construcción social y cultural que generalmente se ha apoyado en consideraciones religiosas, médico-religiosas y/o médicas. Es por ello que es importante realizar un recorrido por los diferentes paradigmas que históricamente han identificado diferentes causas para la discapacidad.

Paradigma Religioso: Las causas de la discapacidad se relacionan a castigos divinos, mensajes diabólicos o cualquier otra justificación basada en las creencias religiosas de los pueblos. Esto tiene como consecuencia, por un lado el aislamiento o la muerte (por ser las personas consideradas inútiles o innecesarias) y por otro, el tratamiento como objetos de caridad y asistencialismo.

Paradigma *Médico-Rehabilitador*: Se centra en el saber científico y las causas responden a las limitaciones individuales de cada persona, las cuales son posibles de rehabilitar, mejorar o sanar. Lo que se conoce como el accionar rehabilitador.

Paradigma *Social*: Entiende a la discapacidad como una construcción (socio – política) y un modo de opresión social, considerando que las causas que originan la discapacidad son en gran medida de índole social, haciendo referencia a las limitaciones que la propia sociedad posee para brindar servicios apropiados, más que a las "deficiencias" que la persona pueda presentar. En consecuencia, las soluciones no debieran recaer sobre los individuos y sus familias, sino sobre la sociedad en su conjunto. Por este motivo se habla de *persona en situación de discapacidad* como aquella que, por la existencia de barreras en la sociedad (tanto actitudinales como del entorno físico, información, comunicación), que se traducen en falta de equidad en la generación de las condiciones para lograr la participación social. La igualdad de oportunidades es aún muy pobre.

Este tercer paradigma, que de a poco va sustituyendo a los dos anteriores, se enmarca en una *concepción basada en los DDHH*, en el respeto por las diferencias y en la valoración del otro como persona en primer lugar, apostando a la inclusión social y no a la segregación o el aislamiento. El énfasis se encuentra puesto en las capacidades de las personas y no en su deficiencia o limitación. Sus principios base son la autonomía, la no discriminación y la accesibilidad universal.

Como mencionamos anteriormente, la discapacidad surge de la interacción entre las limitaciones del sujeto y las barreras que la sociedad posee para el pleno ejercicio de sus derechos. Aquí, cuando hacemos referencia a barreras, hablamos de las arquitectónicas y edilicias, pero en especial debemos referirnos a las actitudinales que son aquellas que obstaculizan el entendimiento y la aceptación de la otra persona como poseedora de iguales derechos y oportunidades.

El próximo 10 de diciembre se cumplen 70 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos y cada día estamos más convencidos y convencidas que es incompatible con el sistema capitalista, éste sistema en el cual vivimos. Nos toca argumentar por qué estamos convencidas y convencidos de esto y cabe nada más citar el artículo 23 para interpelarnos sobre su incumplimiento.

Artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

En nuestro país para el 80% de las personas en situación de discapacidad en edad laborable no se cumple el numeral 1 de este artículo y por ende no se puede cumplir con el resto de los numerales del mismo. No obstante, la lucha constante por el cumplimiento de este derecho ha logrado ciertos avances.

En el año 1971, con muchas dificultades, un grupo de personas con discapacidad motriz subieron arrastrándose las escaleras del Palacio Legislativo, atravesaron el Salón de los Pasos Perdidos y lograron por primera vez, que la temática del derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad estuviera en la legislación uruguaya.

Pasado el período de dictadura cívico-militar (1973-1985), varias organizaciones con muchas ganas de hacer plantearon que era necesaria una ley integral de atención a las personas en situación de discapacidad. De su lucha surgió la ley Nº16.095, que significó una importante herramienta argumentativa pero no tuvo un respaldo material.

Hoy queremos recordar esas luchas pioneras que cimentaron los avances por los que hoy peleamos. Allá por el 2014 cuando decidimos comenzar a luchar por una ***Ley de empleo para Personas con Discapacidad en el ámbito privado***, fue considerada la importancia del empleo y el peso que tiene el mismo en la vida social de cada ser humano, mediante el mismo se alcanza la independencia económica, el sentirse útil, ayuda a la autoestima y la realización personal, reconocimiento, aceptación e integración social, sentimiento de pertenencia a un colectivo. Pero no es suficiente sólo defender el trabajo como derecho universal pues su adecuación y adaptación a las capacidades de cada persona son condiciones imprescindibles para lograr igualdad de oportunidades en el acceso y mantenimiento del mismo.

Repasemos la historia legislativa que ha contemplado el empleo y la discapacidad. La ley Nº 16.095 fue aprobada en el año 1989 y estuvo vigente hasta el año 2010. Sus artículos 41 al 48 refieren al empleo e introducen la cuota del 4% en el ámbito público.

La ley 17.216 del año 1999 sustituyó el inciso final del art. 42 de la Ley 16.095 agregando datos de los ingresos, tipos de discapacidad, cargos ocupados, organismos de contralor, etc. Luego la ley Nº 18.094 de 2007, modifica el Art. 42 de la ley.

Dentro de los avances en legislación en materia de discapacidad, es importante señalar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por el Parlamento en el 2008 (Ley Nº 18.418). Posteriormente en 2011 se aprobó la adhesión al Protocolo Facultativo de dicha Convención (Ley Nº 18.776). La Convención establece

derechos específicos para las personas en situación de discapacidad como son: accesibilidad, igual reconocimiento ante la Ley como cualquier persona sin discapacidad, derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido y/o incluida en la comunidad, derecho a la educación, participación en la vida política y pública. Finalmente en 2010 se aprueba la Ley 18.651 de "Protección Integral de Personas con Discapacidad".

Nos encontramos hoy ante la necesidad de profundizar un cambio de mirada, de la forma de expresar y entender la problemática de la discapacidad vinculada al trabajo, enmarcado dentro de la concepción de derechos humanos. El derecho al trabajo es central y en una sociedad de calidad que lucha por la igualdad de condiciones de todas y todos sus ciudadanos, una ley de empleo para personas en situación de discapacidad en el ámbito privado es necesaria y urgente.

Nos parece necesario contar parte de la historia de este camino a la aprobación de una Ley de empleo para Personas con Discapacidad en el ámbito privado, mientras los nombres de quienes la acompañan y defienden están presentes, mientras se está escribiendo la historia y se realiza el recuento de las acciones.

El primer proyecto de ley se articuló y discutió con varias decenas de organizaciones sociales que atienden las temáticas de diferentes discapacidades. El tema se instaló en las redes sociales, la campaña lanzada con el hashtag #YoApoyo se replicaba minuto a minuto y la gente comenzaba a escuchar con más fuerza el reclamo de empleo para las personas con discapacidad. Habíamos previsto tres meses de intensa actividad, con movilizaciones, encuentros y jornadas de trabajo.

En 2014 comenzamos a agruparnos en el PIT-CNT bajo la premisa de la Discapacidad. En 2015 organizamos una carpa "Por Trabajo y Dignidad" en la Plaza 1º de Mayo, una semana a la cual no le faltó nada (talleres, debates, exhibiciones, espectáculos musicales y culturales). Tampoco faltaron intérpretes de LSU, rampas, baños accesibles, acompañantes de apoyo, el relevamiento de accesibilidad del Palacio Legislativo. Habíamos eliminado todas o casi todas las barreras de accesibilidad.

Con la llegada del verano en 2016 también llegó la posibilidad de estar en instancias que nunca hubiéramos imaginado. Desfilar por la Avenida 18 de Julio, pintados, felices, con el reconocimiento que venía de ambos lados de la avenida principal. Luego del desfile llegó el carnaval, los tablados, y un velódromo lleno de solidaridad que llamamos "InclusionArte".

Terminado el carnaval la campaña no debía decaer. Los tiempos se hacían más largos de lo imaginado y la lucha parecía no avanzar en resultados. Fue así que surgió la Vuelta Ciclista. Comenzamos de a poco con una previa en Rutas de América, acompañados por el equipo del ERT (Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS) y la defensa de la Seguridad Social. Allí compartimos campaña, militancia y anécdotas con compañeros y compañeras de todo el país.

Con un poco más de experiencia, comenzamos a recorrer el país junto a la Vuelta Ciclista, con los deportistas y sus equipos, auxiliares de ruta, jueces, inspectores, la prensa y todo el país que siempre les acompaña.

Pareció eterno el camino que nos llevó al Palacio Legislativo el 18 de octubre de 2016 cuando se votaba en Cámara de Diputados. Primero nos sacamos una foto gigante, luego entramos, las barras estaban colmadas. Vinieron compañeros y compañeras de todo el país, de todas las instituciones, incluso participaron por primera vez jóvenes de un liceo inclusivo. La sesión llevó 3 horas. Las argumentaciones menos. La votación salió a favor por unanimidad. La ley tenía media sanción y estábamos convencidas y convencidos de que cerraríamos el año con el proyecto de ley votado en Cámara de Senadores. Tanto júbilo nos hizo olvidar por un momento el peso de las Cámaras Empresariales y que sus intereses estaban siendo tocados directamente por esta lucha. A pesar del apoyo de todos los sectores políticos en diputados, era necesario redoblar el esfuerzo.

Para entonces la consigna ya nos quedaba chica y empezamos a plantear: #UruguayApoya una Ley de Empleo para Personas con Discapacidad. Pasó el tiempo y a casi un año de estar a consideración de la Cámara de Senadores entendimos necesario comenzar una campaña nacional de recolección de firmas en apoyo a la pronta aprobación de la ley que llamamos: #YoApoyo #YoFirmo.

Desde las asociaciones estudiantiles, vecinales, de personas con y sin discapacidad, sindicatos, hasta los propios comités de base del Frente Amplio, se organizaron, tomaron posición, buscando ampliar el respaldo social para que se terminara de concretar este proyecto de ley.

Llegó el día y en el marco de una movilización con paro del PIT-CNT, en la ciudad vieja, lanzamos la campaña y desde el vamos no nos daban las manos. La gente preguntaba y firmaba, proponía y se organizaba, se reinventaba y a medida que recorríamos cada rincón del país recolectando firmas íbamos colocando en la agenda de discusión del pueblo el derecho a trabajar de las personas en situación de discapacidad y las diferentes problemáticas que gran parte de esa población enfrenta día a día.

Siempre entendimos que para realizar el cambio no bastaba sólo con tener la ley, para que el cambio fuera real debíamos paralelamente instalar el cambio cultural. Por eso, mientras recorríamos el país de punta a punta con la campaña de recolección de firmas, también incluíamos en la formación sindical el módulo de Discapacidad y Trabajo. Fuimos parte de un centenar de actividades, talleres y charlas en las cuales se nos fue convocando para transmitir experiencias en inclusión y la vez intercambiar vivencias y aspectos académicos.

La campaña fue acompañada por movilización en las calles, espectáculos musicales, actividades deportivas, recorridas por todos los departamentos. Pero nada de esto parecía suficiente para que el proyecto de ley con media sanción votada por unanimidad por Diputados se moviera dentro de la Cámara de Senadores.

El 11 de agosto de 2017 realizamos en la Casa Sindical José "Pepe" D'Elía, local central del PIT-CNT, el "Inclusionarte II". El primer espectáculo inclusivo con bandas uruguayas de Rock en vivo. Habíamos adaptado el local para que las personas con discapacidad, incluidas las personas sordas, pudieran disfrutar de un espectáculo musical que forma parte importante de nuestra cultura popular.

Para la recolección de firmas nos habíamos propuesto superar las 500 mil en representación de la población en situación de discapacidad que hay en Uruguay según datos del Censo de 2011. Y cumplimos. El 1º de Mayo de 2018 allí estaban todas las firmas, más de 500 mil, y las entregamos a las y los diferentes representantes parlamentarios y ministeriales que se encontraban en el acto, en especial al Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Si bien el proyecto de Ley de inclusión laboral de personas en situación de discapacidad venía con la aprobación unánime en Cámara de Diputados, al Senado ingresó otro proyecto muy similar como iniciativa del Poder Ejecutivo (PE). Por eso, tras aprobarse en Senadores, debía ir a la Cámara de Diputados. Las modificaciones discutidas en la previa con el PE no modificaron el espíritu de la ley pero agregaron un fuerte componente de gradualismo. Según el nuevo proyecto la ley debe ser cumplida en un plazo de tres años, siendo las empresas más grandes las que deben ajustarse a la nueva normativa de inclusión laboral de personal en situación de discapacidad primero. Los otros elementos que se agregaron no modifican la premisa, es decir que al final del plazo establecido se debe contar con un 4% de personal en situación de discapacidad en empresas con más de 25 trabajadores.

Llegó el día de la votación en Cámara de Senadores (el 17 de Octubre de 2018) y allí nos encontramos con el agregado de nuevas modificaciones, las cuales no habíamos discutido y ninguna de las cuales mejora la normativa propuesta por el PE. Los últimos capítulos de esta historia están aún por escribirse, pero estamos convencidos de que lograremos terminar celebrando la aprobación de la ley que soñamos, elaboramos y presentamos. Tenemos plena confianza de que, al momento de ponerse en vigencia dicha normativa, habremos dado por saldada una parte importante de una deuda histórica con las personas en situación de discapacidad.

Luego de más cuatro años de lucha en reclamo de una ley que contemple a las personas en situación de discapacidad, a la hora de contratar trabajadoras y trabajadores, y con una campaña comprometida del movimiento sindical, la Secretaría de Discapacidad del PIT-CNT se prepara para llevar adelante una prolongada vigilia a su reglamentación y sobre todo a su cumplimiento.

Aprobación de la Ley de Empleo para personas con discapacidad con varios cambios respecto al proyecto original: avances con controversia

Finalmente, el 29 de octubre del presente año se promulgó la ley 19.691 que contiene normas sobre la promoción del trabajo para personas con discapacidad en el ámbito privado.

Las principales regulaciones son las referidas a la obligación de destinar un cuota mínima de cargos para trabajadores con discapacidad, así como la exigencia de fundamentar debidamente una causa razonable para despedirlos, y en el caso de que esto último no se haga, se deba pagar una indemnización especial además de la indemnización común.

En el artículo 1 se establece que los empleadores de la actividad privada que cuenten con 25 o más trabajadores permanentes, en todo nuevo ingreso de personal que se produzca a partir de la vigencia de la presente ley, deberán emplear a personas con discapacidad (artículo 2° de la Ley N° 18.651, de 19 de febrero de 2010), que reúnan condiciones y la idoneidad para el cargo. A continuación describe como sería la aplicación de la ley, que se realizará en forma progresiva a lo largo de tres años (y según el número de trabajadores que disponga la empresa), finalizando el tercer año con la obligatoriedad de un porcentaje de 4% del total de trabajadores ***permanentes*** (excluye a trabajadores zafrales) de la empresa -cualquiera sea el tamaño de esta-.

Asimismo, la ley establece el derecho a una licencia extraordinaria sin goce de sueldo por un período de hasta 3 meses continuos o discontinuos al año, siempre que la misma tenga por motivo su discapacidad y que se encuentre fuera de los casos previstos por el seguro por enfermedad y la licencia anual. Para hacer uso de este derecho, el trabajador deberá comunicarlo con 48 horas de anticipación, acompañando el certificado médico por el cual se solicita la licencia.

La ley trata además cuestiones relativas a los derechos y obligaciones del trabajador, aspectos relativos al despido, licencias, apoyo laboral y accesibilidad. Del mismo modo, regula los beneficios tributarios para las empresas en lo concerniente a los aportes jubilatorios patronales que se aplicarán a personas con discapacidad que ingresen a trabajar partir de la vigencia de la ley y que se realizarán en forma gradual a lo largo de tres años.

Las disposiciones de la ley establecen además la creación de la Comisión Nacional de Inclusión Laboral, que funcionará en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y que será la responsable de realizar el seguimiento y de proponer medidas para la aplicación de la ley. Tendrá siete integrantes: un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y uno del Ministerio de Desarrollo Social, que la presidirán conjunta-

mente, un representante del Ministerio de Salud Pública, uno del Banco de Previsión Social, uno del Plenario Intersindical de Trabajadores -Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT)-, uno de las cámaras empresariales y uno de las organizaciones de la sociedad civil del área de personas con discapacidad.

Martín Nieves, responsable de la comisión de discapacidad del PIT-CNT rechazó los cambios introducidos a último momento que -entre otros elementos- reducen sustancialmente las posibilidades de puestos de trabajo para las personas con discapacidad. Nieves manifestó que con el proyecto de ley aprobado "se está perdiendo integralidad a la ley y los trabajadores están teniendo un aplazamiento de mayor tiempo para la incorporación a las empresas"[1]. Otra de las objeciones, realizada por abogados laboralistas, es que al no incluir al personal zafral o eventual dentro del número de trabajadores a considerar, se desestimula el empleo estable y promueve el precario. En ese sentido, se señala la contradicción de crear un estatuto particular para los trabajadores con discapacidad que en lugar de protegerlos podrá terminar jugando en contra de que se contraten más trabajadores que el mínimo que establece la Ley.[2]

1 https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/2833-nieves-no-queremos-leyes-vacias

2 https://www.pdelc.com.uy/espanol/insercion-laboral-de-personas-con-discapacidad-6?nid=172#.W-GU9RFKjIU



Foto: Mauro Tomasini

Nuestro derecho a SER es urgente

Delfina Martínez[1]

El proyecto de Ley Integral para Personas Trans, redactado por el Consejo Nacional de Diversidad Sexual - integrado por un representante del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Ministerio de Educación y Cultura, un representante del Ministerio de Salud Pública, un representante de la Universidad de la República, un representante del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública junto a seis representantes de la sociedad civil- fue presentado en Presidencia de la República Oriental del Uruguay el 17 de mayo de 2017.

Es en ese momento que dicho proyecto de ley ingresa a la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión, de la Cámara de Senadores del Parlamento y permaneció hasta octubre de 2018. En ese período se presentaron distintos actores institucionales y de la sociedad civil. Entre ellos la Sociedad Uruguaya de Pediatría, la Sociedad Uruguaya de Endocri-

1 Activista integrante de Unión Trans. El dibujo emblema de la Campaña, que luce en el pañuelo de la foto fue realizado especialmente por Leho de Sosa.

nología y Metabolismo, la Coordinadora de Psicólogos del Uruguay, la Unidad Docente Asociada (UDA) del Hospital Saint Bois, la Sociedad de Psiquiatría y organizaciones de personas trans y de la comunidad LGBTI, como Asociación Trans del Uruguay (ATRU), Unión Trans, Ovejas Negras y TransBoys Uruguay(TBU) argumentando a favor de dicho proyecto y enriqueciendo el mismo.

El médico Carlos Zunino, profesor adjunto de Clínica Pediátrica de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República, dijo que es "muy importante" que se mencione a los menores de 18 años porque "todas las personas deben poder ejercer el derecho a estas prestaciones", y un alto porcentaje de las personas trans se desvinculan de sus familias antes de cumplir 18 años, por lo que sus derechos se verían vulnerados si se exigiera la aprobación de representantes legales. De todos modos aclaró que el proceso es largo y que la idea no es que "todos los niños, niñas y adolescentes trans tomen como primera medida la hormonización". Zunino explicó que el equipo de salud tomaría las decisiones, considerando el grado de madurez de las personas[2].

Dicho tratamiento se vio demorado debido a la polémica que se generó con respecto a los artículos que brindan el derecho a la calidad integral de la atención sanitaria a menores trans basándose en la autonomía progresiva, es decir considerando el desarrollo madurativo tanto biológico como psicológico de las adolescencias trans en caso de no tener la anuencia de sus representantes legales (arts. 8 y 11 bis del Código de la Niñez y la Adolescencia).

Es importante destacar que según datos del Censo Nacional de Personas Trans la desafiliación familiar es en promedio a los 18 años, es decir hay quienes se desvinculan por encima y también por debajo de esa edad. En el caso de mujeres trans hay un alto porcentaje que lo hace por debajo de la mayoría de edad, lo que a su vez incide en el trabajo sexual callejero como única alternativa (yo prefiero hablar de explotación sexual, ya que el concepto de trabajador/a sexual es otro, y en Uruguay está apenas reconocido).

Siguiendo en la línea de los datos cuantitativos arrojados por el censo, en la primera sistematización podemos percibir que existen 853 personas trans en todo el territorio nacional. De las cuales el 90 % son mujeres. Solo el 16 % de esta población supera los 50 años y solo el 2,4 % supera los 65 años.

El tramo de edad donde hay mayor concentración de personas trans es el de 18 a 29 años y la edad promedio de las personas censadas es de 37 años. No es un dato menor considerando que la expectativa de vida de la población trans en América Latina no supera los 40 años según un estudio internacional que se elaboró en 2006 para la Organización de Estados Americanos (OEA).

El hecho de ser una población joven tiene relación directa con la desvinculación del sistema nacional integrado de salud, que es consecuencia de la discriminación estructural

[2] Ver: https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/6/pediatras-y-endocrinologos-de-acuerdo-con-hormonizacion-en-menores-de-18-anos/

debido la mirada patologizante y el determinismo biológico sobre el cual históricamente se ha basado la medicina. Es decir, no había lugar ni tratamientos que resuelvan las necesidades de las personas trans hasta que en el año 2015 empiezan a brindarse tratamientos hormonales a través de la UDA Saint Bois, siendo hasta el día de hoy el único centro de salud en todo el Uruguay que aborda la temática desde una perspectiva de género disidente.

El 88 % de las personas censadas declararon haber sido discriminadas a nivel general. Al cursar la enseñanza, los niveles más altos de discriminación provienen de sus propios compañeros, el 75 % de los casos en Primaria y el 72 % en Secundaria.Asimismo, se registra un alto nivel de discriminación proveniente de los educadores y profesores, que en el caso de la escuela es de 19 % y en Secundaria supera el 20 % (Presidencia de la República).

Todos estos datos cuantitativos y cualitativos contribuyeron al diseño de políticas públicas y a generar una serie de políticas públicas que buscan un impacto real sobre las trayectorias de las personas trans, basándose en datos muy específicos que dan cuenta de la marginación social en que se encuentra dicha población por el solo hecho de ser, no adaptándose a la heteronorma y el binarismo impuesto. Vale aclarar que dichos datos se aproximan apenas a esta realidad, luego de la aplicación de la reciente ley se incorporará la variable “identidad de género” en todos los sistemas oficiales de información estadística.

Los legisladores que se han posicionado en contra de la ley han apelado a todo tipo de argumentos, se escucharon desde las teorías mas conspirativas como la que habla de corporaciones y presión por querer cambiar el orden ya establecido, a través de lo que ellos entienden por “Ideología de Género”, pasando por argumentos de orden científico desconociendo que el género es un constructo social y puede tener concordancia o no con el sexo biológico de cada persona. Ni que hablar del desconocimiento sobre las personas intersex.

Pero algunos argumentos han sido basados en acciones que el Estado uruguayo ha venido realizando luego de la ley 18.620 – Derecho a la Identidad de Género y al Cambio de Nombre y Sexo en Documentos Identificatorios, del año 2009. Cambio que hoy es a través de un proceso judicial, con los costos y las largas esperas que el mismo conlleva, sin mencionar todo tipo de violencia verbal que reciben quienes lo solicitan por parte de algunos jueces, realizando preguntas que no corresponden o solicitando estudios médicos y psiquiátricos.

Sin embargo, lo que no se nombra no existe, y recién desde ese año existe un reconocimiento normativo de la existencia de las identidades trans, empezando a reconocerlas como sujetos políticos de derecho. A partir del reconocimiento el Estado empieza a realizar algunas acciones en pro de la inclusión. El MIDES otorga desde el año 2012 la Tarjeta Uruguay Social (TUS) a personas trans que la soliciten, percibiendo un monto mensual de 992 pesos entendiendo que las personas trans se encuentran dentro de las poblaciones que viven en extrema vulnerabilidad socioeconómica (el ingreso promedio de una persona trans es de 7418 pesos, mientras que las mayores de 51 años tienen un promedio de ingreso de 3754 pesos. Muy por debajo del salario mínimo).

La atención en salud brindada por la UDA Saint Bois también es desde 2015 un centro de referencia para las personas trans que requiere al uso de tratamientos hormonales, pero la realidad es que al ser el único centro de salud con una perspectiva amigable, hoy se encuentra superpoblado. Además que sea un decreto y no una ley su aplicación depende de su dirección actual y por lo tanto es muy fácil de quitar o incumplir.

También se habló de exoneraciones de impuestos a privados que contraten personas trans, pero las cifras dan cuenta de que no siempre lo que está escrito se cumple en la realidad. De hecho el 70 % de la población trans ejerció en algún momento de su vida el comercio sexual. Hay un 30 % de desocupación mientras en la población general el porcentaje baja a 8%. Si hacemos una comparación se puede ver claramente que no hay un acceso igualitario al mercado formal de trabajo. Solo el 23 % de las personas ocupadas acceden al Fondo Nacional de Salud (Fonasa).

El proyecto de ley fue aprobado en la Cámara de Representantescon 62 votos afirmativos de 88presentes, votados en su amplia mayoría por el Frente Amplio, pero con algunos votos de la oposición (cosa que no sucedió en la Cámara de Senadores, ya que solo fue votada por el oficialismo y por el Partido Independiente). Ahora tiene 90 días para su reglamentación a partir del 18 de octubre de 2018 que es cuando se aprobó con las barras llenas de gente, muchos jóvenes con atuendos amarillos y pañuelos del mismo color con la inscripción "Nuestro Derecho a SER es Urgente", que se transformó en el distintivo de la *Campaña Nacional Por La Ley Integral Para Personas Trans*, impulsada por la colectiva Unión Trans junto con ATRU, TBU, Ovejas Negras y Colectivo Diverso de Las Piedras e integrada por organizaciones feministas y afrofeministas, gremios de estudiantes, así como el movimiento de trabajadores, colectivo de varones antipatriarcales, y algunos líderes religiosos. Sumando un total de 30 organizaciones.

Dicho proyecto, ahora transformado en ley, propone que el cambio de nombre y sexo registral deje de ser judicializado y pase a ser un trámite administrativo, como es en el caso de la ley de Argentina. Este proyecto, como dice su nombre es integral, abarca distintas áreas de la vida de la persona e intenta brindar herramientas básicas, como son becas de estudio o cupos laborales en los llamados realizados durante el año por el Estado.

También garantiza un resarcimiento económico para las personas trans que hayan nacido antes del 31 de diciembre de 1975 que puedan comprobar que hayan sido víctimas de violencia institucional por parte del propio Estado por razón de identidad de género, tanto en la dictadura como en el período de posdictadura considerando que dicha persecución y detenciones arbitrarias estaban habilitadas a través del decreto de razia vigente hasta el año 2005. Esta reparación fue tergiversada por los medios masivos de comunicación: instalaron la idea de que todas las personas trans, por el solo hecho de serlo, recibirían esta prestación, que equivale a tres BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones) es decir, 11.500 pesos nominales (La Diaria).

Sin embargo esa alarma social que se generó una vez instalado el tema en la opinión pública se logró revertir desde los movimientos sociales, que han generado materiales de

información a través de las redes sociales, y la voz trans en primera persona en los diferentes medios de prensa locales y regionales, la entrega en el Parlamento de las 60 mil firmas en apoyo a la ley, como también las diferentes intervenciones en el espacio público a través de actividades culturales y reivindicativas. Entre ellas se destacan las diferentes marchas en los distintos puntos del país reclamando la urgente aprobación de esta ley, asimismo los encuentros que se generaron desde la Campaña Nacional Por Una Ley Integral Para Personas Trans la cual convocó a diferentes artistas referentes de la escena local, entre la cual se destacó la presencia de la artista trava sudaca Susy Shock.

El 23 de setiembre en Uruguay se conmemora el *Día de la Reivindicación de las Identidades Trans*, fecha que recuerda que a pesar del reconocimiento a las identidades, aún los asesinatos siguen impunes y la justicia sigue siendo una utopía. En el marco de la Campaña se realizó una actividad en la plaza LíberSeregni para no olvidar que esas muertes, antes vidas, siguen sin importarle a esta sociedad que se jacta de ser inclusiva desde lo discursivo.

Si bien los movimientos de la diversidad sexual en el mundo celebran el 28 de junio como el día del orgullo (en Uruguay las primeras marchas a principios de los años 90 se realizaban en esa fecha), desde 2005 la Coordinadora de la Marcha por la Diversidad (integrada por diferentes organizaciones) organiza la Marcha por la Diversidad en el mes de Setiembre que, año tras año, va creciendo en convocatoria. La última marcha congregó a 120.000 personas a lo largo de la Avenida 18 de Julio bajo la consigna *Ley Trans Ya*.

Esta ley sin dudas marca un precedente histórico a nivel internacional, desde un movimiento liderado por las propias personas trans, que muchas veces han sido silenciadas dentro del propio movimiento lgbti porque quienes lideraron estos movimientos desde sus inicios han sido los varones blancos, de clase media y con formación académica. Hoy la voz trans tiene la capacidad de trabajar articuladamente con este movimiento y no ser solo una foto que legitima esta lucha.

Es importante destacar que una ley no es más que letra muerta en un papel si no hay un cambio cultural en la sociedad que la acompañe. En este sentido se han realizado algunas acciones como la Semana de Arte Trans que es organizada por la Intendencia de Montevideo (IM) y que este año incorporó a su equipo de coordinación artística a una persona trans, siendo la primera de este colectivo que logró desempeñar tareas de gestión cultural.

Sin dudas el convenio firmado entre MIDES, el Departamento de Cultura de la Intendencia Municipal y el Teatro Solís abre la puerta a esta posibilidad de poder incorporar la perspectiva y sobre todo, la presencia trans en lo que respecta al arte y la cultura. Dicho convenio habilita el acceso a una tarjeta de pase libre destinada a las personas trans para acceder a todos los espectáculos y obras que se realicen en dicho teatro. Iniciativa que surge desde la SAT donde se hizo foco en que los derechos al ser indivisibles, el derecho a la cultura también es una responsabilidad que el Estado debe asumir, y a su vez, todas y cada una de las personas que formamos parte de esta sociedad.

Si de vulneraciones se trata...

Karina Núñez Rodríguez[1]

Desde el comienzo de los tiempos nadie ha negado que la prostitución es una de las profesiones más antiguas del mundo. Sin embargo, esta certeza se ve invisibilizada en la realidad cuando vemos que en la práctica las personas que realizamos Trabajo Sexual continuamos a la sombra en cuestiones de Derechos Humanos.

El 2 de Julio del año 2002 nuestro Parlamento aprobó la Ley 17.515 de Trabajo Sexual haciendo con ello que nos convirtiésemos en un país Reglamentarista del ejercicio de la Prostitución. Sin embargo, esta Ley solo posee dos incisos reglamentarios: el que le otorga el carácter epidemiologicista y sanitarista por un lado, y el que le otorga el carácter criminalizador a dicho ejercicio, ya que el registro Nacional del Trabajo Sexual depende del Ministerio del Interior.

Desde el 2002 hasta el momento hemos tenido la ausencia del MTSS y del BPS, más allá de comunicados internos dentro de sus dependencias sobre el tema. Considero que esta situación debe ser revertida urgentemente, y para ello se necesita de la voluntad parlamentaria para lograr la modificación de esta ley.

Con la ayuda de personas solidarizadas con la lucha por nuestros derechos hemos elaborado con otras compañeras lo que consideramos es la definición que nos representa y que a continuación les comparto.

Definición de Trabajo Sexual

Se trata de una relación contractual de tipo compromiso comercial entre una persona que ofrece un servicio sexual -recibiendo por ello una remuneración monetaria preconcebida y por un plazo acordado- y una persona o personas que lo reciben.

¿Qué es el trabajo sexual?

Tarea que realizan de manera habitual personas mayores de 18 años de edad, capaces y en forma voluntaria, utilizando como fuerza de trabajo su cuerpo sexo-erotizado y percibiendo a cambio una remuneración con dinero. Es condición sine qua non que los servicios sexuales remunerados sean prestados en condiciones de libertad y no vulnerabilidad.

La mayoría de edad es un requisito imprescindible para prestar y recibir servicios sexuales remunerados. Que implica la tarea del cuerpo sexo-erotizado?: Cualquiera de las for-

[1] Trabajadora Sexual.

mas de erotización y acto sexual que el espectro del placer contiene, siempre y cuando quien oferta tenga la prioridad de limitar estos actos según su barrera del dolor o su permiso consensuado para determinados actos. Bajo ningún concepto se considerará "tarea" cualquiera de las formas/manifestación de violencia hacia la persona que ejerce el trabajo sexual.

¿Quiénes pueden ser trabajadoras sexuales?

Toda persona mayor de 18 años que se identifique como mujer cis, mujer trans, mujer lesbiana, mujer bisexual, mujer transgénero, mujer transexual, travesti, que esté registrada en ANELTSU y cuente con el carné de salud extendido vigente.

¿Quiénes pueden ser trabajadores sexuales?

Toda aquella persona mayor de 18 de años que se identifique como varón cis, varón trans, varón gay, varón bisexual, varón transgénero, varón transexual, travesti que esté registrado en ANELTSU y cuente con el carné de salud extendido vigente.

Propuesta de Reforma a la ley 17515[2]

Adecuar desde una perspectiva de derechos humanos la ley del 2002.

Salir de la órbita del Ministerio del Interior y estar bajo la del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Acceso a Seguridad Social, jubilación y formación, profesionalización y acceso a la salud integral como cualquier otra persona en el mundo.

Trabajo en libertad, sin el estigma de trabajar en zonas exclusivas estigmatizadas como "las zonas rojas".

Nunca y bajo ninguna excepción las y los trabajadores sexuales podrán ser entendidos como trabajadores dependientes debido a que su fuerza de trabajo es su cuerpo sexo-erotizado.

Con esto, deseamos marcar la cancha con nuestra línea divisoria. Es tiempo de que el Estado deje de vernos solo por los ojos de nuestras compañeras provenientes de las redes de trata -práctica que condenamos al igual que la explotación- y que comience a mirarnos a la cara y reconocernos como las mujeres valientes que somos, porque sobre nuestros cuerpos yacen todas las miserias generadas por las desigualdades y aun así seguimos firmes en pié de lucha.

[2] Facebook: Renovar Ley 17515/@OTRASUy



Foto: Mauro Tomasini

Tejido a mano. Un pueblo en movimiento

Natalí Latorre | Pablo Silveira Artagaveytia | Julio Arredondo Larrosa

Durante el año 2017 se desarrolló el proyecto *TEJIDO A MANO. UN PUEBLO EN MOVIMIENTO* con más de cien organizaciones sociales de Uruguay, Argentina y Brasil. En el documento fundacional elaborado en un proceso participativo de varios meses se explicitan los fundamentos, objetivos y acciones que se concretaron en el lanzamiento, en los tres Tejidos territoriales y el cierre de esta primera etapa en Montevideo el 10 de diciembre de 2017 en el marco del Día Internacional de los Derechos Humanos.

El lanzamiento se realizó en el auditorio Mario Benedetti del PIT-CNT el 12 de mayo convocando a organizar y participar en un conjunto de actividades abiertas, públicas, de carácter socio-cultural y gratuitas con el protagonismo de las organizaciones locales.

Las actividades territoriales se realizaron en Salto (24 de junio), Rivera (9 de setiembre) y La Paloma-Rocha (28 de octubre). En esas instancias se desarrollaron decenas de muestras, exposiciones y talleres sobre temáticas vinculadas a los DDHH en su más amplia acepción. Se contó con el aporte solidario de más de trescientos artistas plásticos, músicos, documentalistas, escritores, actores, bailarines y fotógrafos.

El cierre, contó con delegaciones de cada territorio participante además de los expositores locales que desarrollaron sus actividades en nueve espacios simultáneos, se realizó en un continuo conformado por la Plaza Fabini (El Entrevero), con corte de la Avda.18 de Julio, la Sala Zitarrosa y el Subte de Montevideo.

Se transmitió en directo para todo el país a través de Radiodifusión Nacional del Uruguay (*Radio Uruguay y Emisora del Sur).*

Destacamos a modo de ejemplo temáticas de cada espacio:

- Espacio Guyunusa:
  Salud Mental y DDHH, Violencia hacia las mujeres y la infancia.
- Espacio Daniel Viglietti:
  Agua, energía y ambiente. Subvenciones a la educación privada.
- Espacio Miguel Soler:
  Estreno del audiovisual "Qué significa defender los DDHH"
- Espacio Felisberto Hernández:
  Audición radial en directo del compositor Ruben Olivera: Sonidos y silencios.
  Taller a cargo del grupo "De Tan Lejos", músicos argentinos y colombianos.
- Espacio Julia Arévalo:
  Spot y mesa sobre el Trabajo Doméstico.
  Discapacidad y trabajo.
- Espacio José Luis Rebellato:
  Cooperativas de producción, autogestión, acción comunitaria.
  Educación ambiental, agricultura orgánica
- Espacio Violeta Parra:
  Muestra de Palestina-Israel.
  Muestra de los 80 años de Guernica.
  Museo Itinerante de la Rueca y el Telar de Valizas (Rocha)
- Espacio Sansueña:
  Espacio lúdico con propuestas expresivas y cooperativas.
- Espacio Julio Castro:
  Derechos Humanos: ayer y hoy responsabilidad del Estado.
  Situación actual de los trabajadores en América.

A continuación transcribimos fragmentos del Documento Fundacional

EL TEJIDO SE HACE FUERTE CON MÁS HILOS, JUNTOS SOMOS MÁS

Asistimos a un tiempo en el cual el conservadurismo social y político insiste en impulsar con fuerza un modelo económico y culturalanclado en viejas tradiciones mercantilistas, xenófobas, racistas, patriarcales, guerreristas e irracionalmente depredador de las relaciones solidarias y del medio ambiente.

La debilidad y fragmentación social, la falta de participación y de credibilidad generalizada, así como el individualismo desesperanzado, han sido y son caldo de cultivo para soluciones mesiánicas.

Con gran preocupación constatamos el avance de los sectores conservadores en la vieja Europa, en los Estados Unidos y, particularmente, en América Latina. En la región, respaldados por los medios masivos de comunicación, apoyándose especialmente en el descontento de las capas medias y las débiles estructuras democráticas y participativas de nuestras sociedades, intentan imponerse como modelo.

Esos sectores son los responsables del aumento de las desigualdades en nuestras sociedades, son los que promueven la desregulación del trabajo, los que eliminaron los Consejos de Salarios son los que promueven la fragmentación social, son los que se ocupan de educar bien a unos pocos que se encargarán de la conducción del país y reclaman dineros públicos para la educación privada, los que dicen que las reglas del mercado (la oferta y la demanda) son la única regulación válida. Son los que sostienen que las desigualdades sociales son naturales.

Son los que respaldaron a la dictadura y que sostienen que algunos nacen para mandar y otros, para obedecer, pero que ocultan los mecanismos de reproducción de la desigualdad y la injusticia. Son los que entregan la soberanía nacional frente a los organismos internacionales, los que desmantelan las políticas sociales que defienden a los más vulnerables, los que quieren minimizar la acción que realiza el Estado para proteger a los más débiles.

Esas fuerzas conservadoras ahora buscan recuperar su hegemonía mediante la colonización y manipulación de los sectores populares ocultando sus verdaderos intereses; alientan las industrias extractivas, no se inmutan frente a la extranjerización de la tierra, se enriquecen con la exportación de materias primas sin valor agregado y promueven el uso de la represión y la inflación punitiva frente a la protesta y el descontento.

Esa es la concepción ideológica que proponemos enfrentar juntos para defender y profundizar los logros del campo popular desde una perspectiva de los Derechos Humanos.

La retrógrada ofensiva restauradora nos obliga a abrir frentes en defensa de los derechos ya conquistados por los movimientos sociales; defender y ampliar esos logros enfrentando los embates ideológicos que se expresan en los mensajes de estos sectores sociales y políticos de manera explícita o implícita.

En momentos de grandes tensiones, cuando se levantan los muros de la intolerancia, el desprecio ante las diferencias identitarias (ideológicas, de género, raciales, étnicas, religiosas, etc.), la promoción del debate franco, fraterno, solidario es un método clave para el logro de nuestros objetivos.

La batalla de ideas se da en todos los planos de la vida. La crítica sin propuestas poco contribuye al esclarecimiento del rumbo estratégico que se debe seguir, por eso queremos buscar juntos las transformaciones necesarias. Por experiencia histórica, sabemos que los caminos de aproximación a una sociedad más igualitaria, con justicia social, presentan avances y retrocesos. Por eso valoramos cualquier avance en derechos sociales y políticos, pues por más pequeño que parezca, acumula en el sentido liberador de nuestros pueblos.

Luchamos por una Cultura de Paz generada a partir de la reflexión ética, el diálogo, la profundización de valores y estructuras democráticas, la no violencia y la autodeterminación de los pueblos.

Paulo Freire nos dijo:

"La educación que no reconoce un papel altamente formador en la rabia justa, en la rabia que protesta contra las injusticias, contra la deslealtad, contra el desamor, contra la explotación y la violencia, está equivocada".

Y tras recibir el premio UNESCO de Educación para la Paz afirmó:

"No creo en ningún esfuerzo para la paz que, en lugar de revelar el mundo de las injusticias, lo vuelva opaco y tienda a cegar a sus víctimas".

José Luis Rebellato en su utopía, resistencia y esperanza, nos dice:

"Sólo una profunda esperanza y confianza permiten que nos abramos a este mundo de experiencias, de luchas de potencialidades sepultadas por el sistema. La ética de la esperanza, no en cuanto espera pasiva ni en cuanto ética del consuelo, sino como ética de la confianza en las potencialidades de resistencia y de construcción de los sectores populares, hoy en día surge como inseparable de la ética de la liberación y de la vida. Apostamos a un mundo nuevo, luchamos por su construcción, creemos enquienes son los sujetos de este proyecto colectivo.

No podemos aceptar la institucionalización de un sistema capitalista vencedor, porque reconocemos la fuerza de lo instituyente y de lo imaginario radical".

Sobre estos pilares, nuestra tarea se orienta a abrir espacios temáticos de debate en el plano local y regional, con el objetivo de sensibilizar a la opinión pública en general e implicar a los actores sociales transformativos para avanzar en modelos superadores de nuestra cultura.

Ya lo decía el trovador:

"...el sueño se hace a mano y sin permisoarando el porvenir con viejos bueyes".

El significado profundo que guarda esta metáfora de Silvio Rodríguez sintetiza de forma magnífica el espíritu de un tiempo donde las transformaciones socio-culturales se hacen cada vez más necesarias. Por eso, buscamos generar condiciones para la construcción de un proyecto cultural solidario, impulsado desde las bases sociales.

Se nos presenta el enorme desafío de contrarrestar las tendencias negativas del mundo de hoy. Por ello, es preciso zurcir la memoria histórica con la mirada puesta en el porvenir, tejiendo punto por punto cada uno de nuestros proyectos, agudizando el sentido del pensamiento de manera crítica y autocrítica, combatiendo prejuicios profundamente arraigados en nuestro sentido común.

Debemos problematizar la obviedad de lo cotidiano y permitirnos reflexionar en colectivo, abriendo espacios alternativos de diálogo como forma de vincular la diversidad creativa de las organizaciones e instituciones que conforman el tejido social.

A través de este Tejido a Mano. Un Pueblo en Movimiento, nos proponemos impulsar un proyecto itinerante, discursivo y sonoro que recorrerá Uruguay, con la idea de facilitar instancias de intercambio entre las diferentes comunidades del territorio.

Decía Violeta Parra:

"...se va enredando, enredando, como en el muro la hiedra y va brotando, brotando como el musguito en la piedra"...

En una época donde emerge con fuerza el fenómeno de la aldea global virtual, como impulsores de este espacio itinerante real, nos proponemos caminar codo a codo, releer nuestra memoria compartida y articular esas experiencias a nuestro presente y futuro, visualizando las vivencias y contenidos del Uruguay profundo. En un mundo donde está en marcha un ajuste global para que la crisis del capitalismo la paguen los pueblos y que ha alimentado valores individualistas, de intolerancia, miedo, desconfianza; poniendo en riesgo la existencia misma de la humanidad, se hace imprescindible recorrer estos caminos compartidos de reflexión y cercanías, democracia y participación.

Pueblo a pueblo, barrio a barrio... juntos somos más.[1]

1 Posibilidades de ampliar información (fotos, registros audiovisuales, documentos y afiches con las programaciones) ingresando a Facebook: Tejido a Mano. Un Pueblo en Movimiento.



Organizaciones y artistas participantes (nómina incompleta)

ADEMU Montevideo
ADES Montevideo
AFUTU
Asociación de Empleados Bancarios
Asociación de Empleados y Obreros Municipales de Salto (ADEOMS)
Asociación de Funcionarios de Enseñanza Secundaria de Salto (AFESS-FENAPES)
AUTE
AUTE-Salto
Avalancha Tanguera
Bordado Charrúa de la Memoria
Centro de Educación Socioambiental Parque Rodó
Centro Universitario Regional Este CURE
Colectivo Aldaxca
Colectivo Ubajay (San José)
Comisión de Derechos Humanos (Tacuarembó)
Comisión de Derechos Humanos del PIT-CNT
Comisión de Discapacidad del PIT CNT
Comisión de Jóvenes del PIT CNT
Comisión de Recuperación de la Memoria (Rivera)
Comparsa La Melaza
Comunidade Autónoma Utopía e Luta (Brasil)
Cooperativa Artística Salteña Víctor Lima
Coro ACIZ cantamos
Corporación Rochense de Turismo
Crysol
De Tanto Lejos (Argentina-Colombia)
Demetrio Xaviel (Brasil)
Departamento de Cultura del PIT-CNT
Educación Popular-Pedagogía de la Tierra
Ensamble de Costa a Costa (Argentina)
Escuela de La Pedrera-Método Waldorf
Espacio Mixtura
Espacio Pedagógico Caballito de Mar (Rocha)
FENAPES ROCHA
FENAPES SALTO
FEUU
FFOSE
FortuGalizzi
FUM-TEP
Fundación Inés Aparicio – Argentina
Grupo de danzas de la Intendencia de Salto
Grupo Vasco de Salto
Homo Ludens
Humanización del Nacimiento (Lavalleja)
Intendencia de Montevideo
Intendencia de Rocha
Intendencia Municipal de Rocha
Intendencia Municipal de Salto
Intervenciones Callejeras con Tiza
IPRU
Julio Víctor González
Juventud para Cristo
Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos
Mercado Popular de Subsistencia
Movimiento de Educadores por la Paz
Movimiento de los Sin Tierra MST (Brasil)
Movimiento Estudiantil de Salto
Movimiento Nacional de Usuarios de la Salud
Municipio B de Montevideo
Municipio de La Paloma
Museo Itinerante de la rueca y el Telar (Valizas)
Nanci Araujo (Brasil)
Observatorio Luz Ibarburu
ONG El Paso
Parque 17 de febrero(Colonia)
PIT-CNT
Planetarios
Plenario Intersindical "María Romana" (La Paloma - Rocha)
Proderechos
Programa Ecuménico de Palestina-Israel
Proyecto Artesanías Butiá
Proyecto Neumáticos de Punta de Rieles
Radio Comunitaria Cabo Santa María
Radio Parque 92

Radio Vilardevoz
Radiodifusión Nacional del Uruguay
Red Uruguaya contra la violencia doméstica y sexual.
Ruben Olivera
Sansueña
SERPAJ Urugay
Sindicato de Trabajadoras Domésticas
Sindicato Único de Hoteleros y Gastronómicos del Uruguay.
SINTEP
Spika FM
Susurradores de poesía (Rocha)
Taller Ex Presar
Taller Literario "Dale Tú que te toca a Tí"
Teatro del Oprimido (Rivera)
Trabajadores de Frigoríficos: SUTLCAS, SUTRAFRID y SITRASO
Trabajadores de la Pesca
Traductores de lengua de señas
TV Ciudad
Valeria España (Centro de Promoción de los DDHH)
Wáshington Carrasco y Cristina Fernández

Y muchísimas más a las que pedimos disculpas por no nombrarlas

Carta del Mtro. Miguel Soler Roca ante la celebración de "Un Pueblo en Movimiento"

Montevideo, 10 de diciembre de 2017.

Estimadas Compañeras y Compañeros

Me sumo muy sinceramente a la conmemoración que han organizado del Día de los Derechos Humanos con el lema "Un pueblo en movimiento". La diversidad de tiempos, espacios y expresiones cívicas, artísticas y culturales que constituyen la tupida agenda de esta jornada evidencia que, en efecto, nuestro pueblo se mueve en procura de una vigencia real de los Derechos Humanos, asumiendo el protagonismo de la denuncia, el análisis y el enunciado de propuestas sobre tan candente tema.

Subrayo la importancia que tiene que a las fuerzas populares se sumen las sindicales e institucionales con que cuenta el país y los artistas que, como sin duda lo habría hecho Daniel Viglietti, siempre nutren nuestros actos con su actuación solidaria.

Me complace destacar el carácter latinoamericanista que tienen los actos previstos. Compartir información sobre cómo los derechos de nuestros pueblos son tratados en las diversas latitudes es fundamental para enfrentar las crecientes manifestaciones reaccionarias que emergen en muchos puntos de nuestra región.

Los deberes pendientes son infinitos, empezando por el hecho de que la vida, primer derecho universal a preservar, sigue siendo objeto de maltratos múltiples. Como siempre, la educación para la paz, la convivencia y la solidaridad debe ocupar el puesto que ustedes le han asignado, de modo que ella pueda contribuir al desarme de los países y de las mentes. Destinar un domingo entero a la proclamación de estos valores es una obra magnífica, que desde mis convicciones de veterano maestro, aplaudo sin reservas.

Con los mayores deseos de éxito en la labor tan robustamente emprendida, les abraza,

Miguel Soler Roca

El freno a los avances en la libertad de expresión

CAinfo[1]

En diciembre de 2018 se cumplirán cinco años de la sanción parlamentaria de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, una norma que surgió de un proceso abierto y transparente de discusión que contó con el amplio apoyo de la sociedad civil organizada mediante la Coalición por una Comunicación Democrática.

A pesar de ese respaldo, la norma tuvo una férrea posición contraria de parte de los partidos opositores, lo cual también se reflejó en la presentación de un elevado número de recursos de inconstitucionalidad, test que la ley logró salvar en el 95 por ciento de los casos.

A pesar de eso, el Poder Ejecutivo se mostró renuente a avanzar en la discusión y aprobación de la reglamentación de la ley así como en la aplicación de aquellos aspectos que no dependen de dicha norma reglamentaria. Entre esos aspectos retrasados en su aplicación se encuentra la conformación del organismo de aplicación de la norma, el Consejo de Comunicación Audiovisual, un organismo de cinco miembros cuyo presidente es designado por el Poder Ejecutivo (lo cual no ha sucedido hasta el momento de la redacción de este informe) e integrado por cuatro personas elegidas con venia parlamentaria en la Asamblea General, lo cual garantiza su autonomía e independencia del poder político y económico.

Si bien la bancada del oficialismo dio inicio al proceso de selección, al que se presentaron 27 postulantes, todavía no ha sido posible reunir la voluntad política de todo el Poder Legislativo a fin de votar a los cuatro integrantes para avanzar en la aplicación de la ley.

Por otro lado, también se requiere un rol mucho más activo de la Defensoría del Público, una figura que también fue creada por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y que depende de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH).

Durante un mesa redonda realizada en la sede de la INDDDHH en el mes de mayo, organizaciones de la sociedad civil y un representante de UNESCO plantearon la necesidad que la INDDHH asuma un papel protagónico en la aplicación de la denominada "Ley de Medios" y desarrolle, entre otras de sus competencias, una política para la educación sobre medios de comunicación.

Según consignó el matutino La Diaria, Guilherme Canela, Consejero en Comunicación e Información de UNESCO destacó la importancia de que la INDDHH fomente planes de educación para los medios, basado en los resultados de la investigación Kids Online Uruguay, realizada por UNICEF y UNESCO. Además, señaló que la Defensoría debe

[1] Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública.

trabajar de forma estrecha con el Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA) cuando esté conformado, con la sociedad civil organizada, con el Poder Judicial, los dueños de los medios y los trabajadores, para proteger la libertad de expresión.

Por su parte el director ejecutivo de la organización Observacom, Gustavo Gómez, y Lilián Celiberti, integrante de la Coalición por una Comunicación Democrática, coincidieron sobre el rol de la Defensoría para la promoción de la educación sobre medios.

Gómez, quien fue el impulsor del debate que sirvió como insumo para la elaboración del proyecto de ley cuando se desempeñó como Director Nacional de Telecomunicaciones en el gobierno de José Mujica, consideró que si bien el Poder Ejecutivo es un actor clave en las demoras en la aplicación de la LSCA, vigente desde enero de 2015, la INDDHH también ha avanzado muy poco. Desde su perspectiva, la Defensoría podría desarrollar un plan nacional de educación para la comunicación, promover los derechos de las audiencias y elaborar un protocolo de actuación de oficio.

A fines del 2017, la Institución Nacional de Derechos Humanos emitió un informe en el que expresaba su preocupación por “prolongadas demoras” en la implementación de la LSCA, porque “afectan directamente la protección y promoción de los derechos humanos reconocidos por la LSCAV (...) pues dificultan su real ejercicio por parte de las personas”.

Amenazas a la libertad de expresión

En el informe anual del monitoreo de amenazas a la Libertad de Expresión de periodistas se registraron 19 casos, doce (12) de nivel “Medio” y siete (7) “Leves”. Además el informe consigna otros dos casos que afectan el derecho a la libertad de expresión y que tuvieron que ver con medios de comunicación, pero que no afectaron a profesionales en el ejercicio de tareas periodísticas.

Respecto a su ubicación en el territorio, la mayoría de los casos (15) se produjo en Montevideo, mientras que los departamentos de Colonia, Flores, Salto y Soriano registraron uno (1) cada uno.

La Categoría en la que se registraron más episodios fue en las Amenazas, donde se pudo constatar la existencia de seis (6) episodios. Luego le siguieron el Hostigamiento a través de la Justicia, el Hostigamiento laboral y el Rechazo a pedidos de acceso a la información pública (3 casos cada uno), el Hostigamiento físico (2), mientras que la Censura y la Obstrucción al trabajo periodístico registraron un (1) episodio cada una.

En cuanto a los responsables de las amenazas, nueve (9) provinieron del ámbito Privado, siete (7) del Público y tres (3) a dirigentes de Partidos Políticos. Uno (1) de los hechos fue denunciado ante la Policía, 16 se hicieron públicos y hubo dos (2) que no se denunciaron.

Si bien no se produjo ningún episodio de mayor gravedad en el período estudiado, es importante señalar que todavía sigue impune el atentado sufrido en Montevideo por la periodista Isabel Prieto, de la revista Caras y Caretas, en febrero de 2017.

Cuando Prieto retornaba a su casa en su auto cuando fue abordada por una persona que desde una moto que le efectuó un disparo. La periodista no fue alcanzada por la bala pero resultó herida leve debido al rebote del proyectil en la carrocería del vehículo. La periodista había denunciado días antes la irregularidad policial en un procedimiento realizado por efectivos de la Seccional 19.

A pesar de las denuncias realizadas y las reuniones mantenidas por la periodista y organizaciones de la sociedad civil con autoridades del Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación (FGN) el crimen nunca se esclareció y no fueron encontrados los responsables.

El cuarto informe de monitoreo de amenazas a la libertad de expresión de los periodistas en Uruguay permitió identificar:

-i) la existencia de, al menos, 19 casos de amenazas a la libertad de expresión de los periodistas en Uruguay. Si se compara con los episodios registrados en el segundo informe se constata la existencia de cuatro (4) casos menos, lo cual implica un descenso del 17% respecto al informe anterior.

Desde que se inició el trabajo de monitoreo de amenazas a la libertad de expresión de los periodistas se pudo registrar un total de 106 casos, un promedio anual de 26 en los cuatro años de trabajo.

- ii) En este último período se acentuó la tendencia del informe anterior respecto a la concentración de casos registrados en la capital del país, con el 79% del total.

- iii) En la categoría Amenazas fue en la que se registró el número mayor de episodios, la mayoría de ellas anunciando el inicio de demandas judiciales. Si se suman estas intimidaciones con los juicios que efectivamente se concretaron los casos que involucran amenazas a la libertad de expresión mediante el uso de la Justicia alcanzan los ocho episodios.

- iv) En el caso de la categorización por el sexo de las personas que sufrieron las amenazas, cuatro (4) afectaron a hombres que ejercían el periodismo, tres (3) a mujeres y en doce (12) ocasiones se trató de episodios que afectaron a medios de comunicación, colectivos de periodistas o hubo un riesgo general para el ejercicio profesional.

- v) Hubo dos casos que, si bien no involucran el ejercicio del periodismo profesional, implican amenazas a la libertad de expresión a través de medios de comunicación o redes sociales los que involucraron al humorista Marcel Keoroglian y a la murga Cayó la Cabra, que sufrieron un pedido fiscal de procesamiento y la censura del canal VTV respectivamente.

- vi) A juicio de las organizaciones que elaboran este informe es importante destacar el avance del trámite parlamentario del proyecto de ley que regula el uso de Publicidad oficial originado en una iniciativa de CAinfo a fin de regular la producción, planificación, contratación y distribución de la pauta estatal. El texto ingresó a la agenda parlamentaria el lunes 10 de agosto de 2015, con una exposición de motivos única y con la firma de los diputados Alejandro Sánchez (Frente Amplio), Pablo Abdala (Partido Nacional), Ope Pasquet (Partido Colorado) e Iván Posada (Partido Independiente) y ya cuenta con media sanción parlamentaria.

Resulta trascendente que se culmine el trámite legislativo antes del final de la actual legislatura para garantizar que el Uruguay consolide un nuevo avance democrático en materia de comunicación y transparencia en el uso de los dineros públicos.

Entre las recomendaciones, el informe de monitoreo planteó "A la sociedad civil y a los periodistas":

- Insistir en la necesidad de que se denuncien todos los casos de amenazas a la Libertad de Expresión para evitar que se naturalicen este tipo de episodios, tanto en los mecanismos disponibles en CAinfo y APU así como ante las autoridades competentes, a fin de que se documenten los casos de violación del legítimo derecho a la Libertad de Expresión.

- Seguir insistiendo en la necesidad de esclarecer el atentado sufrido por la periodista de Caras y Caretas Isabel Prieto a fin de encontrar a los responsables y aclarar si se trató de una represalia vinculada con el ejercicio de la profesión periodística.

- Continuar trabajando en la formación de periodistas en estándares de Libertad de Expresión, legislación nacional y convenios internacionales suscritos por el país, así como en la autorregulación ética de la profesión, especialmente en los casos que involucran la actividad en línea y el uso de las redes sociales.

- Avanzar en la elaboración de mecanismos que permitan una forma más rápida y accesible para denunciar casos de amenazas a la libertad de expresión de los periodistas, especialmente de aquellos que ejercen la profesión en zonas alejadas de las principales ciudades, garantizando su seguridad y su anonimato.

- Aprovechar aquellas instancias internacionales y regionales para denunciar casos de amenazas a la libertad de expresión en caso de que las investigaciones y denuncias no tengan un trámite adecuado en el ámbito nacional.

Por otro lado, en cuanto "A los organismos estatales":

- Cumplir con todas las convenciones que el Estado uruguayo ha firmado y garantizar los mecanismos que permitan un adecuado monitoreo por parte de la sociedad civil, por ejemplo en lo que respecta al acceso a la información pública y la aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

- Propiciar los ámbitos de diálogo que permitan acordar un protocolo de seguridad para periodistas que prevea situaciones graves de amenazas a la libertad de expresión, que incluya mecanismos rápidos para la presentación de denuncias, así como recomendaciones para la autoprotección y medidas para su difusión entre todos los actores el Estado.

Las recomendaciones "A los partidos políticos" fueron las siguientes:

- Garantizar el acceso pleno y libre de los trabajadores de los medios de comunicación a las instancias públicas de debate ante las futuras definiciones electorales, así como asegurar las condiciones de trabajo a fin de que no existan obstáculos para el trabajo periodístico.

Diez años de la Ley de Acceso a la Información

En 2018 se cumplieron los diez años de aprobada la Ley de Acceso a la Información Pública. Sin lugar a dudas es un hecho a destacar ya que contribuye a la transparencia del Estado. Pero a la vez, luego de diez años es posible concluir que se necesitan realizar algunas modificaciones. Uno de esos cambios tiene que ver con la forma en que los organismos públicos recurren a las excepciones previstas en la ley. Es necesario realizar ajustes para que los sujetos obligados, antes de establecer como reservada o confidencial una información, efectivamente prueben que su divulgación generará un daño a la administración. El objetivo de la revisión es evitar el uso abusivo de estos artículos.

Es necesario, asimismo, rever el alcance del artículo 14 de la ley referido a los límites del acceso a la información pública. La norma indica que la solicitud de acceso no implica la obligación de los sujetos obligados a crear o producir información que no dispongan o no tengan obligación de contar al momento del pedido.

Este artículo es utilizado con frecuencia por los organismos del Estado para no brindar información. Por esa razón es que desde CAinfo se propone precisar el alcance de este artículo estableciendo que el organismo consultado deberá agotar los mecanismos para subsanar la omisión. Y en caso de no poder entregar la información solicitada, deberá explicar de qué manera solucionará este problema. Respecto a este punto debemos señalar que los Estados tienen la obligación de producir o captar la información que necesitan para el cumplimiento de sus deberes, tal como establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se debe, además, mejorar la transparencia activa en línea (información que los organismos públicos deben difundir en sus portales web) y discutir un nuevo diseño institucional en el que la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) sea un servicio descentralizado con autonomía presupuestal y funcional, sus resoluciones sean vinculantes y pueda aplicar sanciones.

En materia de transparencia activa, el informe el Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL) de CAinfo estableció que si bien se produjeron avances en la información

que los organismos públicos ponen en sus páginas web, aún falta mucho para cumplir, en promedio, con lo establecido en la ley de acceso.

Para esta nueva edición se relevaron 127 sitios web de organismos públicos. La primera lectura de los datos de este año muestra la continuación de una tendencia hacia la mejora en los niveles de cumplimiento de transparencia activa, aunque sin incrementos significativos.

Presupuesto del organismo, viáticos, remuneraciones de los jerarcas, funcionarios en comisión, llamados a licitaciones, auditorías, llamados a concurso, publicación de la información en datos abiertos; son algunas de las 46 categorías de información que el ITAeL mide si están disponibles en los sitios web de los organismos públicos.

El total de organismos relevados cumple, en promedio, con 56% de las obligaciones de transparencia activa que plantea el índice ITAeL. Este resultado significa un progreso de 6 puntos porcentuales respecto a los datos del informe anterior (50% de cumplimiento).

Si miramos individualmente a cada organismo de los 127 relevados, encontramos que solo 4 alcanzan un porcentaje superior al 90% de cumplimiento de transparencia. Ellos son: LATU 100%, Banco Central del Uruguay 98%, Plan Ceibal 93% y El Correo 91%.

Por el lado del grupo de organismos que muestran menor nivel de cumplimiento, encontramos al igual que en años anteriores, que el conjunto de las Juntas Departamentales siguen exhibiendo grandes dificultades. Pese que para este informe muestran una mejora, el promedio de cumplimiento de transparencia activa de las Juntas Departamentales es de tan solo 29%.



Wikipedia y derechos humanos: construyendo memoria en territorios digitales

Rodrigo Barbano[1]

El 28 de julio de 2018, en la sede de la Institución Nacional de Derechos Humanos, se llevó a cabo una jornada de edición colectiva y colaborativa de Wikipedia[2] denominada "Editatón Wiki DDHH Uruguay 2018". A la misma asistieron alrededor de 50 personas interesadas en comprender los mecanismos de participación y generación de artículos de la enciclopedia libre, así como en aumentar el volumen y calidad de los contenidos sobre derechos humanos del pasado reciente, escasamente representados hasta el momento en Wikipedia.

1 Presidente de la Comisión Directiva de Wikimedia Uruguay. Ver para más datos: https://wikimedia.uy.

2 https://tinyurl.com/ybu5y273

En esta reseña nos centramos tanto en la articulación con organizaciones y personas que hizo posible la actividad, como en los nuevos espacios de construcción y disputa del relato histórico, y en los resultados de la jornada.

Desde la salida de la dictadura hasta el presente, mucho se ha escrito sobre las violaciones a los derechos humanos en el período dictatorial y en los años previos. Al discurso oficial predominante durante los años 80 y 90 sobre esa época, que contenía grandes porciones de negacionismo a dichas violaciones (negar la existencia de desaparecidos, de torturas, etc.) se le agregaban otros discursos de justificación, tales como la teoría de los dos demonios.

Estas narrativas fueron combatidas y parcialmente desmontadas a lo largo de los años, con la continua prédica y militancia de las organizaciones de derechos humanos, de ex detenidos, de familiares de personas desaparecidas y víctimas así como de organizaciones políticas que también reivindicaron la búsqueda de verdad y justicia a través de los medios que estos grupos tenían a su alcance.

La construcción del relato que rescataba y reconstruía la memoria de las atrocidades de la dictadura no fue sencilla y estas organizaciones muchas veces se apoyaron en la palabra escrita para difundir sus denuncias, sistematizarlas, y generar pensamiento y narrativas que les permitieran hacer frente a lo que se planteaba como la historia oficial.

A estas publicaciones de carácter de denuncia se le sumó literatura más vivencial, y también, en la última década, importantes investigaciones que han intentado sistematizar y reconstruir ese pasado.

Si bien estas obras son de un enorme valor documental e histórico, muchas veces no logran trascender los ámbitos de los movimientos sociales relacionados con la temática o los círculos académicos con trabajo en el área. Es por eso que a la existencia de los contenidos debe sumarse su difusión y la masificación de su acceso como objetivos centrales. Esta difusión y masificación muchas veces no solo implica que los contenidos estén disponibles en internet sino que estén expresados en un lenguaje comprensible y accesible para personas de diferentes edades o que no tengan conocimiento previo en la materia.

Un aliado importante para alcanzar estos últimos objetivos es la enciclopedia libre Wikipedia, que hoy es la fuente de información enciclopédica más consultada en internet, poniendo a disposición en forma libre y gratuita 40 millones de artículos en 301 idiomas diferentes, creados enteramente por decenas de miles de personas en forma honoraria.

Esta enorme cantidad de contenidos y las visitas que Wikipedia recibe (es el quinto sitio más visitado del mundo, sólo debajo de plataformas comerciales como Google o Facebook)[3] la convierten en un espacio de referencia para encontrar información fiable sobre casi cualquier tema. No obstante, si bien su dinámica de creación horizontal y colectiva es su principal fortaleza, en algunos casos Wikipedia puede presentar debilidades. Entre

3 Alexa Internet. 500 sitios con más visitas. https://www.alexa.com/topsites

estas debilidades se encuentra la carencia de ciertos contenidos que no han sido abordados por los colaboradores de la enciclopedia hasta el momento, y la subrepresentación de editores de lugares o colectivos históricamente relegados del acceso a la tecnología, como sociedades del tercer mundo, mujeres, grupos afrodescendientes o indígenas, entre otros.

Estos sesgos han sido estudiados y existen iniciativas para cerrar las brechas de contenidos con acciones específicas, como jornadas de edición colectiva y abierta, en donde se invita a grupos relacionados con una temática específica a aprender a editar Wikipedia. Con el apoyo de voluntarios con experiencia en la edición de Wikipedia, las personas que asisten a las jornadas aportan bibliografía y desarrollan o mejoran contenido faltante o pobre de la enciclopedia.

Una de las temáticas que los voluntarios uruguayos detectamos que tiene grandes carencias es la de las violaciones a los derechos humanos en la última dictadura cívico militar y en los años previos: asesinatos y desaparición de personas, centros clandestinos de reclusión, operaciones represivas, así como hitos históricos como las censuras a la prensa, las medidas prontas de seguridad, los actos institucionales, entre muchos otros asuntos que estaban pobremente representados en la enciclopedia.

El 28 de julio de 2018, en la sede de la Institución Nacional de Derechos Humanos, se llevó a cabo una jornada de edición colectiva de Wikipedia sobre las violaciones de derechos humanos en el pasado reciente. Para planificar esta jornada, desde la organización local de wikipedistas (denominada Wikimedia Uruguay) nos acercamos a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) y, desde allí, a los colectivos Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, a la organización de ex presos y presas políticas Crysol y al Servicio Paz y Justicia Uruguay (Serpaj). También contamos con el apoyo y la experiencia de compañeros y compañeras de Wikimedia Argentina, que han llevado adelante jornadas similares en el actual Espacio para la Memoria y para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, donde en la dictadura de ese país funcionó la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), centro clandestino de detención, tortura y exterminio, por el cual pasaron miles de detenidos desaparecidos.

En el caso de esta actividad, consideramos de un valor simbólico muy importante que haya tenido lugar en la Institución Nacional de Derechos Humanos, donde durante la dictadura uruguaya funcionó la sede del Servicio de Inteligencia de Defensa (SID), y donde hoy funciona el primer Sitio de Memoria de Uruguay.

La articulación entre organizaciones, que, en definitiva, determinó el éxito de la actividad, fue sumamente enriquecedora. Las organizaciones aportaron sus acervos documentales, obras de referencia, material bibliográfico y contenidos audiovisuales, así como sus conocimientos y miradas sobre las luchas por verdad y justicia de las que fueron y son parte.

Pero no menos importante fue el acercamiento por parte de estos colectivos a herramientas que muchas veces no son consideradas como espacios de construcción del relato

sobre el pasado reciente. Las organizaciones de derechos humanos supieron visualizar el impacto multiplicador que el acceso digital a sitios como Wikipedia tiene actualmente. Al cabo de la jornada se habían creado varias decenas de artículos nuevos en Wikipedia, y se habían aportado cientos de fotografías y decenas libros que se digitalizaron y compartieron en internet.[4]

Artículos como los referidos a Fernando Miranda o Ubagesner Chaves Sosa, centros clandestinos de detención y torturas como 300 Carlos y La Tablada, los penales de Punta Carretas y Punta de Rieles, y organismos y operaciones represivas como la Operación Morgan y el Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas fueron incorporados a la enciclopedia, referenciados con la valiosa bibliografía ya disponible, así como con la bibliografía aportada por las propias organizaciones participantes para la actividad.

Para la actividad también se avanzó en un mapeo georreferenciado nacional de los aproximadamente 80 centros de detención y tortura, muchos de ellos clandestinos, por los cuales pasaron decenas de miles de uruguayos y uruguayas en este período.[5]

Para concluir, podemos decir que además de contribuir a reducir la brecha de representación de esta temática en Wikipedia, que era el objetivo inicial de la jornada, avanzamos colectivamente en valorar la apropiación de los espacios digitales. Estos ámbitos son hoy una parte integral en la construcción del relato y debate político, y por lo tanto, son territorios que deben disputarse y desde donde se puede generar pensamiento y espacios de contrahegemonía.

4 http://tinyurl.com/ycnub2yc
5 http://tinyurl.com/y9s8xkpp



En aras de la memoria...
35 años después de un emblemático acto de resistencia popular

El pasado 24 de setiembre, en Gral. General Flores 4050, esquina Manuel Arrotea se inauguró un memorial que recuerda el “Ayuno de Serpaj en 1983”.

El 11 de agosto, los integrantes de Serpaj decidieron llevar adelante esta acción denominada “Un día de reflexión nacional”, cuyo propósito era promover al diálogo para lograr las negociaciones que pudieran poner fin a la dictadura cívico-militar.

La medida contaba con una profunda aceptación y adherencia popular. El contexto socio político de la época implicó una presencia permanente por parte de las fuerzas policiales, que impedían el acceso al local así como el ingreso al país de personalidades

como Adolfo Pérez Esquivel desde Argentina, quienes venían a solidarizarse y respaldar la iniciativa.

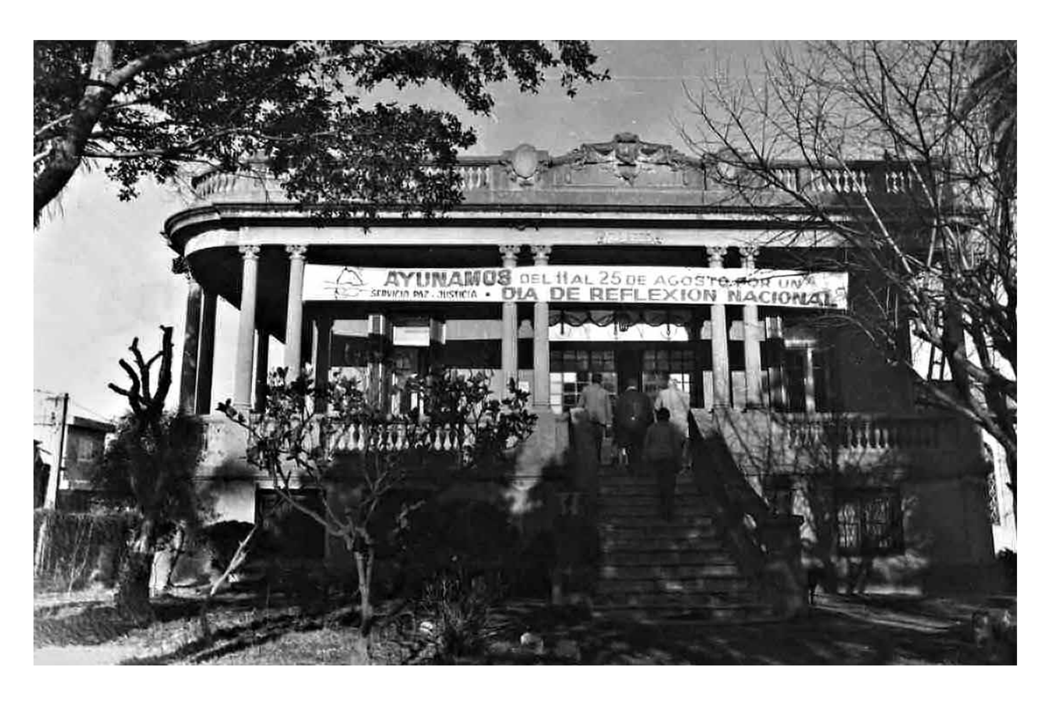
Finalizado el ayuno y después de una rotunda jornada de protesta, el Poder Ejecutivo decreta, mediante las *Medidas Prontas de Seguridad*, la prohibición de las actividades públicas de Serpaj Uruguay.[1]

Años atrás, la "Red de Amigos de Perico" comenzó las gestiones correspondientes para lograr que este acto de resistencia popular a la dictadura tuviera una recordación en la memoria de nuestro pasado reciente.

El apoyo del Arq. Mariano Arana le permitió a la red contactar con la Comisión de Derechos Humanos de la Junta Departamental de Montevideo y luego con la Sección Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo.

El resultado de esta iniciativa se plasma en la magnífica obra del Arq. Carlos López Quagliata, con un memorial que se ubica frente al local en que se realizó el ayuno, donde era la antigua sede del Servicio Paz y Justicia.

[1] Por más información: "Vale la Pena. 10 años por la Paz y los derechos Humanos". Serpaj, 1991.



En setiembre de 2013, Ademar Olivera y Efraín Olivera, evocaban este acontecimiento en el artículo que se transcribe y que fuera publicado en la Revista "No te olvides" de la Asociación de Amigas y Amigos del Museo de la Memoria, Año IV, Nº 16, página 38.

A treinta años de un ayuno subversivo

Efraín Olivera y Ademar Olivera[1]

El contexto

A mediados del año 1983, en plena dictadura, el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) tenía motivos para sorprenderse de que, casi milagrosamente, a pesar de las amenazas y los hostigamientos hubiera podido funcionar durante dos años en los que se hicieron muchas cosas.

Además de crear una red de apoyo y de difusión internacional, la que parcialmente había asegurado su existencia, se había apoyado a los familiares de desaparecidos y de presos

[1] Efraín Olivera, Integrante y miembro fundador del SERPAJ; Ademar Olivera, Pastor Metodista, integrante del SERPAJ, uno de los tres ayunantes.

políticos; se había hecho lo posible para apoyar a la dificultosa y dificultada creación de las nacientes asociaciones profesionales, que era la forma en que se podía denominar a lo que en realidad serían los sindicatos. En diversas iglesias se habían realizado jornadas por la paz en El Salvador, por la guerra de las Malvinas y una denominada “No matarás con hambre ni con balas”.

En nuestro país se vivía un clima enrarecido. Se había interrumpido bruscamente el diálogo entre las Fuerzas Armadas y dirigentes de los partidos políticos habilitados, a través del cual se buscaba negociar una salida democrática restringida. Por otro lado,decenas de jóvenes eran detenidos y torturados. El Gral. Julio C. Rapela, Jefe del Estado Mayor Conjunto, afirmaba: “Con los subversivos no debemos tener contemplaciones de ningún tipo, ya que se aprovechan de cuanta ventaja tienen”.

El SERPAJ denuncia esos hechos en el documento “Ante el flagelo de la tortura”, reclamando el respeto a los Derechos Humanos. El 2 de agosto nuevamente se prohíbe la actividad política, se censura la prensa y se reprime toda manifestación pública, lo que implica un grave retroceso de lo que se había logrado hasta entonces.

Los integrantes del SERPAJ nos preguntamos qué podríamos hacer para ayudar a destrabar esa situación. Qué acción simbólica podíamos llevar a cabo que fuera una denuncia pública de las violaciones a los Derechos Humanos, solidaridad con las víctimas de la violencia y la represión, que interpelara a las autoridades y generara conciencia y compromiso en la ciudadanía. La decisión colectiva fue realizar un ayuno.

Significado e implementación del ayuno

El ayuno tiene un significado religioso. Lo practican los antiguos profetas y Jesús mismo en momentos decisivos de la historia y de su ministerio. En la Iglesia cristiana es un rito muy frecuente desde los primeros tiempos. Es un gesto simbólico de comunión y solidaridad, pues el ayunante se identifica, se pone en el lugar de quienes tienen “hambre y sed de justicia”. Asimismo, el ayuno público apela a la conciencia y a la moral del opresor cuando las palabras no son suficientes.

El ayuno se inicia en el local del SERPAJ, en la Avda. Gral. Flores 4050 (unas cuadras más adelante del Cuartel de Blandengues) el 11 de agosto y finaliza el 25, Fiesta Nacional.

Serán tres los ayunantes, los sacerdotes Luis Pérez Aguirre y Jorge Osorio y el pastor metodista Ademar Olivera, pero participará todo el equipo en tareas de logística, infraestructura, difusión, comunicaciones, seguridad. Se establecen dos momentos en el día abiertos al público para la oración y la reflexión, a las 12 y 30 y las 20 horas.

En esa ocasión se recibe la presencia y adhesión de representantes de comunidades cristianas, estudiantes, dirigentes políticos, sociales y sindicales, que enfrentan el estricto

control policial y fichaje que se había montado. Simultáneamente, decenas de grupos y comunidades realizan jornadas de reflexión, ayuno y oración en apoyo a nuestro gesto.

El martes 16 el Gobierno aísla a los ayunantes: corta la corriente eléctrica y la línea telefónica; prohíbe la entrada a quienes desean ingresar, a excepción del juez y el médico. Con todo, a las horas fijadas mucha gente se acercaba a la vereda a orar y cantar en voz alta y saludar de lejos. Cuando se prohíbe circular por la vereda, se juntan en el cantero central de Gral. Flores.

El día 24 de noche, la policía arremete contra quienes estaban allí reunidos en forma pacífica y son detenidas 173 personas. El 25 de Agosto, al final del ayuno, como respuesta a la convocatoria, se realizan reuniones de reflexión en centros religiosos, estudiantiles y sindicales, entre las 17 y las 19 hs., en torno a tres preguntas: ¿Qué he hecho por mi Uruguay? ¿Qué hago en este momento? ¿Qué puedo hacer por mis conciudadanos?

El 23 de agosto el Ministro del Interior, Gral. Linares Brum, convocó a una conferencia de prensa, en la que dijo que lo hacía para alertar a la población sobre la "campaña clandestina que se viene realizando...para soliviantar a la opinión pública". Señaló que el Servicio Paz y Justicia no pertenecía a la Iglesia Católica, que no tenía personería jurídica (N. de R. ambas cosas eran ciertas), que era apoyado por "nuestra ya conocida Amnesty Internacional de clara infiltración marxista-leninista y que nos ha atacado desde toda la vida", "se busca crear un clima de desasosiego social que pretende desequilibrar la paz y seguridad de que goza nuestro país envidiable por cierto frente al resto del mundo".

El 25 de Agosto, a las 20 horas culmina con una protesta masiva a través de un apagón y caceroleo en Montevideo y varias ciudades del interior del país.

A varios compañeros y compañeras esa hora nos encontró en la azotea de la parroquia del Paso Molino. Miramos los relojes y enseguida hacia el centro. Los edificios parecían desplomarse, desaparecían de la vista. La música de las cacerolas, o lo que fuera, sonaba insuperable, como estábamos en una iglesia, podíamos haber dicho celestial. En la oscuridad de la azotea nos abrazamos y no podíamos parar de llorar.

A partir de las 22 horas varios miles de manifestantes recorren la Avda. 18 de Julio. Son detenidas 225 personas. La mayoría de ellas son liberadas pocas horas más tarde. Quedan 48 bajo Medidas Prontas de Seguridad.

Posteriormente, en "La Semana" del diario El Día, se decía: "En la noche del jueves pasado...Montevideo fue escenario de una exteriorización colectiva de características totalmente pacíficas, que sirvió para evidenciar el estado de ánimo que individualiza actualmente a sus pobladores". "A las 20 horas, y mientras 18 de Julio aparecía espectral, corroído por la bruma y con un escaso tránsito...las casas montevideanas apagaron sus luces. Paralelamente, un fragor asordinado se fue levantando sobre las azoteas urbanas, hasta adquirir un ritmo homogéneo. Miles de ollas y cacerolas, golpeadas con sus tapas o con utensilios de todo tipo y tamaño, sonaron sin intervalos durante más de quince minutos. Ese fragor

asordinado, invadió todos los ámbitos, se expandió desde lujosas casas de apartamentos y se oyó desde viviendas humildes...”.

Repercusiones y logros

Durante el ayuno le llegaron al dictador Gregorio Álvarez decenas de cartas y telegramas de personalidades, iglesias y organizaciones de Derechos Humanos de todo el mundo, apoyando a los ayunantes y exigiendo que se respetara su vida y su integridad.El apoyo del exterior tuvo un efecto muy importante de seguridad que seguramente impidió medidas más drásticas contra ellos.

El 31 de agosto el Poder Ejecutivo emite un decreto en el cual se prohíbe las actividades del SERPAJ, bajo el régimen de Medidas Prontas de Seguridad, se allana el local y se incauta la documentación y el mobiliario.

Entre las razones que se invocan para justificar dicha medida se dice que:“El SERPAJ carece de personería jurídica; que las autoridades de la Iglesia Católica han aclarado que el grupo no forma parte de ella; que alguno de sus integrantes ha tenido vinculaciones con organizaciones subversivas; que la mezcla de actividades religiosas y políticas en un mismo grupo de personas, genera confusión, crea tensiones innecesarias, favorece coacciones psicológicas y posibilita el aprovechamiento de la autoridad de las instituciones religiosas, por parte de grupos o fracciones políticas”.

En la evaluación que el colectivo del SERPAJ hiciera al finalizar el ayuno, se concluyó en que el esfuerzo valió la pena. Pues, a pesar del costo para la institución, se produjo un fuerte impacto en la sociedad y en el ámbito internacional, generó movilizaciones de diversos sectores de la población y el tema de los Derechos Humanos fue ganando espacio en espacios cada vez mayores.

Anexo Legislativo

Anexo legislativo
Legislación sobre derechos humanos

Octubre 2017 – Octubre 2018

Leyes

Ley 19.550. Creación de la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad. Tendrá competencia en todas las causas penales referidas a las violaciones de Derechos Humanos ocurridas durante el período definido en la Ley Nº 18.596, de 18 de setiembre de 2009, que estén en trámite o que se inicien en los juzgados de todo el territorio nacional.

Ley 19.555. Se establece la participación equitativa de ambos sexos en la integración de órganos electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos.

Ley 19.563. Se designa con el nombre de "Arquitecto Juan Pablo Terra" el edificio sede de la Dirección Nacional de Vivienda, dependiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en la ciudad de Montevideo.

Ley 19.568. Se aprueba el Convenio de Seguridad Social entre el Uruguay y los Estados Unidos de América, y el Acuerdo Administrativo correspondiente.

Ley 19.576. Se modifica la denominación del área del recinto portuario del Puerto Sauce, ubicado en el departamento de Colonia (Juan Lacaze), cuya delimitación fue aprobada por Res. del Poder Ejecutivo 919/000, de 30 de agosto de 2000, el que pasará a llamarse Puerto José Carbajal "El Sabalero".

Ley 19.580. Violencia hacia las mujeres, basada en género. Esta ley tiene como objeto garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género. Principios. Derechos de las mujeres víctimas de violencia. Instituciones. Directrices. Red de servicios de atención a mujeres. Procesos de protección, investigación y penalización. Ámbito judicial. Proceso de familia. Normas penales.

Ley 19.581. Plan nacional de viviendas. Determinación de mínimo de superficie habitacional de las viviendas.

Ley 19.582. Se ratifica el Convenio Internacional del Trabajo, Nº 171 sobre el trabajo nocturno, 1990, adoptado en la 77a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en la ciudad de Ginebra, en el año 1990.

Ley 19.584. Se aprueba la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, suscripta por la República Oriental del Uruguay en Antigua, República de Guatemala, el 6 de junio de 2013.

Ley 19.585. Se prohíbe por un período de 4 años, el uso del procedimiento de fractura hidráulica (fracking) para la explotación de hidrocarburos no convencionales. Creación en el ámbito del Ministerio de Industria, Energía y Minería, una Comisión Nacional de Evaluación Científica y Técnica (CNECT), a los efectos del cumplimiento de los fines previstos en el artículo 3º de la presente ley, dando difusión pública a sus avances y resultados.

Ley 19.590. Desafiliación del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio de las personas que contaban con cincuenta o más años de edad al 1° de abril de 2016 y que, a la fecha de vigencia de la presente ley, hubieren quedado obligatoriamente comprendidas en el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio. Asesoramiento del BPS

Ley 19.595. Se faculta al Poder Ejecutivo a otorgar a los productores de leche, de arroz y de flores, frutas y hortalizas, que no tributen el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE), la devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) incluido en sus adquisiciones de gasoil destinadas al desarrollo de las referidas actividades productivas.

Ley 19.605. Se declara de interés nacional la conmemoración del centenario del nacimiento del ingeniero Eladio Dieste Saint Martin, y su aporte al patrimonio cultural de nuestro país.

Ley 19.618. Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa días a los turistas nacionales de los estados partes del Mercosur y estados asociados y convenio modificatorio del mismo.

Ley 19.622. Se aprueba el Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo.

Ley 19.624. Se aprueba la Convención para el Establecimiento de la Red de Acuicultura de las Américas, suscrita en Managua, Nicaragua, el 18 de abril de 2012.

Ley 19.627. Se aprueba el "Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares" adoptado el 7 de julio de 2017 por la Conferencia de las Naciones Unidas, y suscrito por la República en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América el 20 de setiembre de 2017.

Ley 19.628. Certificados de defunción. Normas relativas a su expedición. Centralización de la información. Obligaciones de los médicos.

Ley 19.640. Se aprueba la Enmienda al Protocolo de Kyoto de conformidad con su artículo 3, párrafo 9 (Enmienda de Doha) adoptada por la Decisión 1/CMP.8 de 8 de diciembre de 2012 de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto.

Ley 19.641. Sitios de Memoria Histórica del pasado reciente. Creación. Declaración de interés general. Definición. Ámbito temporal y territorial. Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria. Red Nacional de Sitios de Memoria. Comisiones de Sitio. Protección especial.

Ley 19.643. Trata de personas. Normas para la prevención y combate. Principios rectores. Derechos de las víctimas. Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas. Sistema interinstitucional. Medidas de prevención. Acceso a al justicia.

Ley 19.644. Se aprueba la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, acordado por la vigésima octava reunión de las Partes, celebrada en Kigali, República de Ruanda, del 10 al 15 de octubre de 2016.

Ley 19.654. Créase una Comisión Honoraria con el cometido de elaborar un proyecto e informe normativo donde se analicen las alternativas jurídicas para la instrumentación del voto por parte de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior, el cual será remitido al Poder Legislativo para su consideración.

Ley 19.655. Se declara de interés general la prevención y reducción del impacto ambiental derivado de la utilización de bolsas plásticas, mediante acciones para desestimular su uso, promover su reuso, reciclado y otras formas de valorización. Se prohíbe la fabricación, importación, distribución, venta y entrega, a cualquier título, de las bolsas plásticas que no sean compostables o biodegradables.

Ley 19.666. Se dictan normas para la designación y funcionamiento de los Centros o Servicios de Referencia en Salud que garanticen la equidad en el acceso a la atención de calidad de patologías complejas.

Ley 19.684. Ley integral para personas trans. Derechos. Adecuación de nombre y/o sexo en documentos identificatorios. Acciones afirmativas. Inclusión educativa. Régimen reparatorio para las personas comprendidas nacidas antes del 31 de diciembre de 1975, que por causas relacionadas a su identidad de género fueron víctimas de violencia institucional o hayan sido privadas de su libertad como consecuencia del accionar de las fuerzas de seguridad y/o por disposición judicial. Creación de una Comisión especial. Acceso a intervenciones quirúrgicas totales y parciales y/o a tratamientos integrales hormonales.

Decretos

Decreto 295/017. Se reglamenta la normativa nacional referente al Tratado de Marrakech aprobado por Ley 19.262, en lo relativo a las excepciones a los derechos de autor, a favor de las personas con discapacidad que se determinan.

Decreto 298/017. Se autoriza la venta de especialidades farmacéuticas con Cannabidiol como principio activo bajo Receta Profesional.

Decreto 309/017. Se extiende el programa de empleo juvenil decente creado por Decreto 458/016, para la temporada estival 2017 – 2018.

Decreto 310/017. Se aprueba la Política Nacional de Cambio Climático. Objetivos. Alcance.

Decreto 323/017. Se reglamenta la Ley 19.017, que aprobó el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto Destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal.

Decreto 333/017. Se establece un régimen de aportación a la seguridad social, de los profesionales del básquetbol, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 4 del Decreto 398/009.

Decreto 356/017. Se establece un procedimiento de habilitación sanitaria, registro y control para predios de concentración de animales de especies productivas, con sistemas de gestión de bioseguridad sanitaria de alta exigencia.

Decreto 7/018. Se modifica la regulación en materia de seguridad en lo que respecta a trabajadores expuestos a caídas libres de tres o más metros de altura.

Decreto 30/018. Se dispone la incorporación de la pesquisa neonatal de cardiopatías congénitas mediante oximetría de pulso al Programa Nacional de Pesquisa Neonatal y del Lactante.

Decreto 43/018. Área natural protegida "Isla de Flores". Delimitación.

Decreto 46/018. Gabinete Coordinador de Políticas Destinadas a las víctimas y testigos del Delito. Creación.

Decreto 65/018. Se fija el monto del salario mínimo para los trabajadores asistentes personales habilitados por la Secretaría Nacional de Cuidados, que desempeñan tareas en el marco de la Ley 19.353.

Decreto 71/018. Se reglamenta la Ley 19.590 que modificó el régimen jubilatorio previsto para aquellas personas con cincuenta o más años de edad al primero de abril de 2016.

Decreto 85/018. Se modifican artículos del Decreto 25/014 que creó el Sistema de Diálogo y Consulta (SDC) entre el MRREE y las organizaciones sociales.

Decreto 114/018. Disminución progresiva de grasas trans de producción industrial como ingrediente en los alimentos a ser librados al consumo en el territorio nacional.

Decreto 115/018. Se reglamenta la Ley 19.175, que declaró de interés general la conservación, investigación, desarrollo sostenible y aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos y sus ecosistemas.

Decreto 118/018. Se concede la residencia definitiva a los ciudadanos extranjeros que se encuentren en el país en especial situación de vulnerabilidad, bajo las condiciones que se determinan.

Decreto 137/018. Se aprueba la "Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030", elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de las Mujeres y por el Consejo Nacional de Género, cuyo texto forma parte integrante del presente Decreto.

Decreto 138/018. Registro Nacional de Huellas Genéticas. Reglamentación. Archivo. Acceso. Confidencialidad. Extracción de muestras. Víctimas. Fallecidos sin identificar y rastreo de desaparecidos. Identificación Criminal.

Decreto 147/018. Se aprueba la "Estrategia Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva".

Decreto 148/018. Se le encomienda al MSP la realización de un relevamiento sanitario que permita la detección, prevención y educación sanitaria en materia de tuberculosis.

Decreto 149/018. Se disponen medidas para que las plantas elaboradoras de productos aptos para el consumo de personas celíacas cuenten con habilitación del MSP.

Decreto 181/018. Se dispone la extensión de la vigencia del Decreto 112/015, en cuanto estableció que para el producto Yerba Mate se mantuviesen los límites máximos de contaminantes inorgánicos en alimentos establecidos por el Decreto 14/013.

Decreto 183/018. Se actualizan las normas reglamentarias de las Cooperativas y del Sector Cooperativo.

Decreto 197/018. Se crea Programa Piloto para el fomento y desarrollo del turismo fluvial en la zona del Río Uruguay que se determina.

Decreto 205/018. Se autoriza la inscripción en el Programa de Ahorro Joven para Vivienda creado por el art. 47 de la Ley 19.210, a las personas que se determinan.

Decreto 211/018. Se reglamenta el derecho a la asistencia de urgencia y emergencia en todo el territorio nacional, para todos los habitantes residentes.

Decreto 226/018. Se reglamenta la Ley 19.529, relativa al derecho a la protección de la salud mental de los habitantes residentes en el país.

Decreto 234/018. Se reglamenta la Ley Nº 19.530, que crea la obligación de instalar salas de lactancia materna.

Decreto 235/018. Se modifican aspectos relativos a la publicidad, empaquetado, etiquetado y diseño de las cajillas de cigarrillos.

Decreto 249/018. Se sustituye el art. 5 del Decreto Nº 355/011 relativo a mínimos habitacionales que deben cumplir las viviendas que se construyen en el país al amparo de las normas de promoción de vivienda de interés social.

Decreto 266/018. Se incorporan a los Programas Integrales de Atención en Salud, el tratamiento endovascular de patología aórtica torácica y abdominal infrarenal, mediante la colocación de endoprótesis aórtica no fenestrada.

Decreto 298/018. "Iniciativa para el Río Negro". Se encomienda la elaboración de un Plan para el manejo de la Cuenca y la mejora de la calidad de las aguas.

Índice

Seguridad Democrática y Derechos Humanos

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

ANEXO LEGISLATIVO



Diciembre, 2018. Depósito Legal Nº 375.014/18
w w w . t r a d i n c o . c o m . u y

Cada 10 de diciembre SERPAJ publica “Derechos Humanos en el Uruguay”, un informe sobre la situación de los derechos humanos. El libro recoge aportes de distintos sectores de la sociedad civil, que expresan los nudos, desafíos y avances en la materia.

SERPAJ buscar comunicar y difundir, a través de una labor sostenida, impulsar grados de materialización efectiva de los derechos humanos, a partir de del monitoreo continuo sobre el cumplimiento del Estado de sus obligaciones al respecto.

Es además, la concreción de una de las funciones que entendemos esenciales a la sociedad civil: la de producir información independiente, calificada y alternativa, que releve una sociedad informada, comprometida con el ejercicio de la ciudadanía y por ende, con los procesos de profundización de la democracia.

En esta edición integramos diversos temas, en tanto aportes a los debates públicos que atraviesan las agendas política, de la opinión pública y también mediática, esperando contribuir a la complejidad de las lecturas, posturas e iniciativas: verdad, justicia, impunidad, seguridad democrática y sistema penal, políticas de drogas, libertad de expresión y comunicación democrática, derechos de las mujeres, derechos de las personas transexuales, violencia institucional, derechos de niñas, niños y adolescentes, violencia de género, derecho a la salud, modelo de desarrollo y nuevos proyectos, políticas públicas de derechos humanos, derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, entre otras temas y áreas relevantes.



El Servicio Paz y Justicia es una organización de promoción, defensa y educación en y para los derechos humanos y la paz.

Integra la red latinoamericana, Servicio Paz y Justicia en América Latina, articulada a través de doce Secretariados Nacionales.

SERPAJ Uruguay fue fundado en 1981, con el cometido de promover y defender los derechos humanos, entonces violentamente vulnerados por la dictadura cívico – militar.

Recuperada la democracia, redimensionó su labor, orientándola al monitoreo del Estado respecto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos y a la elaboración de propuestas en la materia.

Desarrolla actividades de investigación y reflexión, atiende situaciones de vulneración física y psíquica, formulando también su denuncia; promueve la perspectiva de derechos humanos mediante la realización de cursos, seminarios, talleres y la publicación de diversos materiales; difunde su propuesta de Educación para la Paz y los Derechos Humanos en interacción con diversos sectores vinculados a la educación; año a año da seguimiento a la situación del sistema carcelario nacional con énfasis en los derechos de las personas privadas de libertad; participa en eventos sobre la temática en espacios nacionales, regionales e internacionales; brinda información especializada a través del Centro de Documentación y Biblioteca "Luis Pérez Aguirre" y del portal Web www.serpaj.org.uy. Desde 1991 publica "Derechos Humanos en el Uruguay", un informe de la sociedad civil sobre la situación de éstos en el país.

Estamos en:
serpajuy@serpaj.org.uy
Teléfono: (+598) 2408 5301
Fax: (+598) 2408 5701
Sede: Joaquín Requena 1642
11.200 Montevideo, Uruguay
Web: www.serpaj.org.uy
Facebook: Serpaj-Uruguay
Twitter: @Serpaj_Uruguay



2018 nos enmarca en los 70 años de la Declaración Universal, en los 35 años del Ayuno de Serpaj y en los 30 años que venimos editando el Informe Anual.

Por lo general, cuando nuestras existencias atraviesan décadas, quinquenios o cualquier suerte de enclave en el calendario, nos genera una mirada abarcativa que habla de esfuerzo, sobreviviencia, y por qué no, de empecinamiento en la convicción de que vale la pena.

Si bien esa cronología es fácilmente evidenciable, no sería real sin no va de la mano con una proyección introspectiva, que permita apreciar (y por tanto valorar), la infinidad de acciones y de trabajo cotidiano, chiquito, titánico, personalísimo, que se realiza con tantísimas personas o colectivos cuyos derechos han sido o están siendo vulnerados al extremo.

Esa variable nos confirma, que la distancia que hay entre unas y otras realidades no es meramente geográfica, circunstancial o histórica. Deja de ser un barrio, una institucionalización o el pasado, para ser un abismo.

Este informe está dedicado a todas y todos quienes integraron el Servicio Paz y Justicia, a lo largo de estos 37 años.